

TEMER E BOLSONARO: OS ANOS DE RETOMADA DAS PRIVATIZAÇÕES DAS EMPRESAS ESTATAIS BRASILEIRAS (ST 3)

Vanessa F. Jurgenfeld¹
Unesp |vfollmann@hotmail.com

Sessão Temática 3: Estado, Planejamento e Políticas Públicas

Resumo: O artigo analisa o período dos governos Temer (2016-2018) e Bolsonaro (2019-2022) no que diz respeito à retomada das discussões e efetivações de um alto volume de desestatizações de empresas estatais e de desinvestimentos. Ao assumir a presidência do país após um golpe parlamentar em 2016, Temer pavimentou o caminho, com mudanças legais e institucionais para que várias vendas saíssem do papel, sobretudo, no período Bolsonaro, que foi eleito com discurso ultraliberal e de extrema direita. Entre as vendas realizadas por Bolsonaro, estiveram importantes ativos, como Eletrobras, Gaspetro e BR Distribuidora. Outras empresas de grande porte e de importância estratégica para o desenvolvimento econômico, como a Petrobras, foram incluídas no Programa Nacional de Desestatização (PND), retomando com intensidade um debate sobre privatizações que desde a década de 1990 não se registrava no país.

Palavras-chave: privatização; neoliberalismo; Estado; Temer; Bolsonaro

TEMER AND BOLSONARO: THE YEARS OF RESUMPTION OF PRIVATIZATIONS OF BRAZILIAN STATE-OWNED COMPANIES

Abstract: *This article analyzes the period of the Temer (2016-2018) and Bolsonaro (2019-2022) governments with regard to the resumption of discussions and implementation of a high volume of privatizations and divestments of state-owned companies. Upon assuming the presidency of the country after a parliamentary coup in 2016, Temer paved the way, with legal and institutional changes, for several privatizations and divestments to occur, especially during the Bolsonaro period, who was elected with an ultra-liberal and far-right rhetoric. Among the sales made by Bolsonaro were important assets, such as Eletrobras, Gaspetro e BR Distribuidora. Other large state-owned companies of strategic importance to economic development, such as Petrobras, were included in the National Privatization Program (PND), resuming with intensity a privatization debate that had not been seen in the country since the 1990s.*

Keywords: *privatization; neoliberalism; State; Temer; Bolsonaro*

TEMER Y BOLSONARO: LOS AÑOS DE LA REANUDACIÓN DE LA PRIVATIZACIÓN DE LAS EMPRESAS ESTATALES BRASILEÑAS

Resumen: *El artículo analiza el período de los gobiernos de Temer (2016-2018) y Bolsonaro (2019-2022) en cuanto a la reanudación de las discusiones y la implementación de un alto volumen de privatizaciones y desinversiones de empresas estatales. Al asumir la presidencia del país tras un golpe parlamentario en 2016, Temer allanó el camino, con cambios legales e institucionales, para que se produjeran varias privatizaciones y desinversiones, especialmente durante el período de Bolsonaro, que fue elegido con una ideología ultraliberal y ultraliberal. discurso correcto. Entre las ventas realizadas por Bolsonaro se encuentran importantes activos, como Eletrobras, Gaspetro, y BR Distribuidora. Otras grandes empresas estatales de importancia estratégica para el desarrollo económico, como Petrobras, fueron incluidas en el Programa Nacional de Privatización (PND), retomando con intensidad un debate privatizador que no se registraba en el país desde los años 1990.*

Palabras clave: *privatización; neoliberalismo; Estado; Temer; Bolsonaro*

1. INTRODUÇÃO

Uma nova rodada de vendas de empresas públicas ocorreu nos governos dos presidentes Michel Temer (2016-2018) e Jair Bolsonaro (2019-2022), retomando, como não se via desde a década de 1990, o discurso da ineficiência das empresas estatais, da necessidade de sua modernização e da importância das suas privatizações para fins de contribuição ao ajuste fiscal do Estado.

A volta do discurso e da prática da venda desse tipo de ativo público guardaram relação com o avanço do neoliberalismo, ideologia que influencia as transformações no capitalismo mundial sobretudo desde a década de 1970 e que ganhou força no Brasil especialmente a partir da década de 1990. Também se relacionam com o Plano Real, que amarrou o país à dependência de fluxos de capital internacionais², e com o tripé macroeconômico, criado em 1999 como um conjunto de medidas macroeconômicas que estabeleceu o regime de metas de inflação, o câmbio flutuante e o superávit primário. Desde então, pode-se dizer que foi criada uma camisa de força que determina a gestão orçamentária do país e que, em certa medida, incentiva a venda de ativos públicos para um suposto equilíbrio das contas públicas.

Temer e Bolsonaro representam uma espécie de reedição mais potente da rodada de privatizações promovidas pelo país nos anos 1990, e que envolveu os governos dos presidentes Fernando Collor de Mello (1990-1992), Itamar Franco (1992-1994) e Fernando Henrique Cardoso (1995-2001) (Rodrigues e Jurgensfeld, 2019; 2021).

Até então, os anos 1990 haviam sido os mais importantes anos de privatizações no país, com mais de 50 empresas públicas vendidas, com especial destaque para as vendas significativas realizadas por FHC, como as polêmicas privatizações da Companhia Vale do Rio Doce e do Sistema Telebras.

Depois do segundo FHC, o movimento de desestatização arrefeceu no país, ainda que tenham ocorrido diversas operações de concessões para o setor privado, especialmente no setor de infraestrutura, mas não sendo esta política representativa da venda propriamente do ativo público. A concessão é válida por um período pré-determinado e pode ou não ser renovada.

Os governos Temer e Bolsonaro avançaram nas vendas das empresas públicas também pegando carona nas denúncias de corrupção da Lava Jato, operação da Polícia Federal iniciada em 2014, que ganhou repercussão pela apuração em relação à Petrobras. Muitos interesses políticos mais tarde vieram à tona e certamente estiveram em torno dessa operação que também foram importantes para a construção de um cenário favorável à venda das empresas estatais³.

Com a denúncia recaindo sobre Dilma de “pedaladas fiscais”, e sofrendo um golpe parlamentar entre 2015 e 2016⁴, juntou-se ao contexto político a própria fragilidade

econômica do país, que em 2015 havia tido taxas negativas de crescimento do Produto Interno Bruto (PIB), de 3,5%.

Alguns documentos foram publicados pelo próprio partido de Temer, à época ainda denominado PMDB (hoje MDB), antes mesmo de a Dilma ter sido destituída do cargo de presidenta. O PMDB lançou em outubro de 2015 o documento “Uma ponte para o Futuro” e, em abril de 2016, “A Travessia Social: uma ponte para o futuro”. Esses documentos dariam o tom do que depois seria a política do governo Temer e seu conteúdo voltado ao ajuste fiscal, e, de forma mais específica, à venda das estatais.

Em grandes traços, essas publicações tratavam de forma resumida de um ajuste de caráter permanente que sinalizasse um equilíbrio duradouro das contas públicas e já traziam a ideia de que o governo não seria provedor direto dos bens públicos, indicando parcerias com o setor privado na saúde e na educação. Sinalizavam também a necessidade de novas regras de transparência e governança corporativa para empresas estatais e de transferir “para o setor privado tudo que fosse possível em matéria de infraestrutura” (A TRAVESSIA..., 2016, p.17). A intenção era transferir para o setor privado porque este supostamente blindaria a corrupção que, neste ponto de vista, parecia ter se tornado endêmica no Estado.

Este artigo discute o retorno das privatizações das empresas estatais nos governos Temer e Bolsonaro. Esses governos conformam um conjunto de aproximadamente 6 anos de políticas similares em torno deste tema. A principal fonte para este artigo são os boletins anuais de acompanhamento das empresas estatais, lançados pelo governo Temer e mantidos pelo governo Bolsonaro. Esses boletins mostram uma visão sobre o papel do Estado na economia, uma interpretação da importância das empresas estatais, as intenções de desestatização e uma descrição dos processos efetivamente realizados.

2.GOVERNO TEMER: AJUSTES LEGAIS E INSTITUCIONAIS PREPARATÓRIOS PARA AS PRIVATIZAÇÕES

Pouco mais de um mês apenas depois que a presidenta Dilma foi afastada do cargo e quando, por ter sido vice de Dilma, Temer assumiu interinamente o comando do país, ele criou a Lei 13.303, em 30 de junho de 2016. Essa lei foi regulamentada pelo decreto n. 8.945, de 27 de dezembro de 2016, denominado Estatuto Jurídico das Estatais, e ficou conhecida também como “Lei de Responsabilidade das Estatais”. Esta lei instituía um maior ambiente de transparência no âmbito das estatais, no sentido de caminharem para cumprir regras e princípios da chamada governança corporativa.

Em seguida, Temer criou já em setembro de 2016 o Programa de Parcerias de Investimentos (PPI), que passou a ser responsável pelo estabelecimento de contratos de parceria para execução de obras de infraestrutura e outros processos de desestatização. Foi

criado um conselho do PPI, que além de avaliar projetos, conformou o Conselho Nacional de Desestatização, principal órgão de decisão do PND.

Em meio a essas mudanças legais também vieram outros documentos com o sentido de atuar como força propulsora na privatização das estatais. Temer lançou um estudo intitulado “Aspectos fiscais do relacionamento do Tesouro Nacional com Participações Societárias”. Tratava-se de um boletim das estatais, com intenção de periodicidade trimestral e anual, com o objetivo de apresentar um quadro geral das participações da União e o desempenho econômico-financeiro das empresas estatais nas quais detinha participação. A intenção era, de um lado, mostrar supostas ineficiências no desempenho econômico-financeiro de algumas estatais, e de outro, provar o pouco ou nenhum retorno recebido pelo governo por meio da manutenção dessas empresas.

Os boletins revelam uma interpretação do governo Temer de que uma importante função da empresa pública seria gerar dividendos aos acionistas, ou seja, a empresa estatal deveria obter lucros e distribuir lucros e isso indicava sua eficiência, tanto que o pagamento de dividendos era definido no primeiro boletim do seu governo como “um excelente indicativo do desempenho econômico das empresas” (ASPECTOS..., 2016-2017, p. 5).

Além dos dividendos, foram analisados no primeiro boletim de Temer a evolução do patrimônio líquido, valor de mercado das empresas com capital aberto, retorno sobre o patrimônio ou *return on equity* (ROE, da sigla em inglês), receita operacional, um ranking com as maiores pagadoras de dividendos à União, além de observar em detalhes os custos que a União tinha com essas empresas, como cálculos de subvenções do Tesouro Nacional para custeio das estatais denominadas dependentes, entre outros aspectos.

Na prática, essa gama de indicadores significava transpor a análise privada e sua lógica para uma interpretação do setor público, contrariando a ideia de que empresa pública não teria a mesma razão de existência de uma empresa privada, ou seja, guiar-se pela lógica do lucro, e sim por sua função social.

Por meio do artigo 173 da Constituição Federal, justificava-se a existência das estatais só quando houvesse o imperativo da segurança nacional ou relevante interesse coletivo, de modo que seria um princípio constitucional a não intromissão direta do Estado na atividade econômica (ASPECTOS..., 2016-2017).

A mensagem do primeiro ano do governo Temer era que o Estado, inclusive, teria que sair dos setores onde agora houvesse interesse privado, porque supostamente o setor privado levaria a ganhos de eficiência.

É prioridade do governo federal adotar medidas para a retomada do desenvolvimento. A União deve concentrar os seus esforços nas atividades em que a presença do Estado é fundamental para a consecução das prioridades nacionais. Nas demais atividades, o setor privado tem condições de substituir o papel do Estado, com ganhos de eficiência e qualidade, assegurando a sustentabilidade das companhias e a retomada dos investimentos (ASPECTOS..., 2016-2017, p. 21).

Não há qualquer menção ao fato de que muitas das empresas estatais surgiram décadas atrás em áreas que não eram do interesse do setor privado. Muitas vezes, à ausência do capital privado não restou alternativa a não ser avançar com o investimento público.

Entre as empresas analisadas no boletim há ativos de setores como o de saúde, como o Hospital Nossa Senhora da Conceição (HSNC), e de pesquisa, como é o caso da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa).

Pela visão exposta no boletim, um hospital público ou uma empresa de pesquisa deveria dar lucros e distribuir dividendos aos seus acionistas, entre os quais o Tesouro, por sua participação. Se guiado pela lógica do lucro e da prioridade na distribuição de dividendos, contudo, vários atendimentos poderiam ser suspensos por gerarem mais ônus do que bônus às contas do hospital. E algumas inovações poderiam nem ser pesquisadas porque a pesquisa leva tempo e nem sempre traz bons resultados.

Como o boletim analisa as estatais com maior patrimônio líquido (PL) e as que possuem patrimônio líquido negativo versus as com patrimônio líquido positivo, vale destacar que, em 2016, a Embrapa, por exemplo, estava com PL negativo, assim como o HNSC.

O boletim faz uma leve “mea culpa” ao informar, brevemente, que “há também um retorno dos efeitos da política pública implementada pela empresa ou sociedade na qual há participação, algumas vezes, porém, de natureza difusa e de difícil quantificação” (ASPECTOS..., 2016-2017, p. 5). Considerando este aspecto como de difícil mensuração, o boletim, entretanto, deixa de medi-lo, no fundo, desconsiderando esta que é (e deveria ser) a parte mais importante das empresas estatais.

Também é relevante mencionar que ganhos de qualidade não foram os resultados de vários processos de privatização, como foi o caso do sistema Telebrás, uma vez que até hoje as empresas compradoras, mais de 20 anos depois da venda, seguem entre recordistas de reclamações no Procon-SP, por exemplo, sobre os serviços de má qualidade prestados⁵. Também não realizaram a conexão de várias áreas do país com internet, como estava previsto pela privatização⁶.

Em dezembro de 2016, dando continuidade a um quadro ainda mais forte de ajuste fiscal, Temer criou a política que ficou conhecida como teto de gastos (Emenda Constitucional 95)⁷, que significava um arrocho ainda maior no gasto público por limitá-lo por 20 anos, e pautando, assim, uma necessidade de ajuste fiscal, o que incentivou mais detidamente a venda do patrimônio público.

Em 2017, Temer foi ainda mais longe. Ele criou o decreto 9.188/2017, que estabelecia um regime especial de desinvestimentos de ativos das sociedades de economia mista. O desinvestimento passaria a ser usado para venda de controle acionário e participação de empresas subsidiárias de estatais, sem necessidade de licitação e de passar o projeto pelo legislativo. O governo passaria a fazer, por exemplo, oferta pública de ações secundárias no mercado acionário para se desfazer de suas participações, como fez com

ações detidas pela Petrobras na BR Distribuidora e pela Petrobras na Transportadora Associada de Gás (TAG).

O desinvestimento a partir de então seria uma maneira de diferenciar-se do processo de desestatização, em que há a venda de participação da União em empresas estatais, com a venda da empresa-matriz, sendo este bem mais moroso, passando por licitação e pelo debate no legislativo.

O STF chegou a impedir algumas vendas por meio desta lei com liminares até que analisou a questão e em 2019 deu uma decisão final favorável à ideia de possibilidade de desinvestimento, entendendo que este não tratava da venda da empresa matriz, mas de subsidiárias e que este tipo de venda levaria os recursos para o caixa da estatal e não para a União, como ocorreria em processos de desestatização “tradicionais”⁸.

Para se ter ideia do impacto dessa medida favorável, em junho de 2019, quando saiu a decisão do STF, o país possuía 134 empresas estatais, sendo 88 subsidiárias, pertencentes principalmente à Petrobras e à Eletrobras⁹.

Em ambas as operações, a União se desfaz de suas empresas, mas no primeiro caso, o valor da venda vai para o caixa da estatal-matriz e no segundo caso vai para o tesouro nacional. O desinvestimento evitava o debate público. Em algumas mídias, este processo de desinvestimento foi chamado de “privatização silenciosa”.

Como o decreto de Temer teve decisão final do STF sobre sua legalidade apenas em 2019, no governo Bolsonaro, foi este que mais dele usufruiu. Temer, no entanto, pavimentou o caminho não só com mecanismos legais e institucionais, como abriu algumas discussões na mídia em torno das desestatizações “tradicionais”, entre elas as vendas da Eletrobras, Casa da Moeda e Companhia Docas do Espírito Santo (Codesa).

A venda da Eletrobras era a que mais chamava a atenção por ser uma empresa do setor de energia de capital aberto, que havia registrado lucro líquido em 2016, depois de quatro anos com prejuízos. Conforme o boletim, a empresa contava com PL positivo, com valorização do seu valor de mercado nos últimos três anos. O PL da Eletrobras chegava a R\$ 44 bilhões em 2016, seu valor de mercado era de R\$ 31 bilhões, valor superior aos R\$ 8,5 bilhões de 2014 e aos R\$ 9 bilhões registrados em 2015.

Ressalta-se que, mesmo com indicadores financeiros positivos do ponto de vista do retorno aos acionistas e da própria União enquanto acionista, a Eletrobras foi incluída no PPI pela resolução n. 13 de 23-08-2017. A Casa da Moeda foi incluída no PPI pela resolução n. 17 de 23-08-2017; a Companhia Docas do Espírito Santo (Codesa), incluída pela resolução n. 14 de 23-09-2017. E também foi decidida a retomada, pela resolução n. 18 de 23-08-2017, dos processos de privatização da CeasaMinas e da Companhia de Armazéns e Silos do Estado de Minas Gerais (CASEMG), que haviam sido incluídas no PND ainda em 2000. Essas duas empresas haviam sido federalizadas por contrato firmado entre Estado de Minas e União nos

anos 2000, por ocasião da renegociação da dívida do Estado de Minas Gerais, feita pelo então governador de Minas Gerais, Itamar Franco, com a União.

No caso da privatização da Codesa, foi determinado que a concessão da administração portuária poderia ser feita, inclusive, com a transferência do controle da empresa. Como justificativa, havia a busca por eficiência internacional pelos portos brasileiros. “As companhias docas, em geral, são deficitárias ou apresentam baixa lucratividade, dependem de recursos da União para investimentos, possuem elevado gasto com pessoal e necessitam sanear o fundo de pensão Portus” (ASPECTOS..., 2016-2017, p. 21).

Como se nota, no caso da Codesa, alegaram-se os resultados deficitários como motivo da privatização. Mas isso não foi alegado no caso da Eletrobras. Portanto, dependendo da conveniência, isso ocorria, cabendo ou não como suposta justificativa de alienação do patrimônio público.

Além dessas empresas abarcadas agora no processo de privatização, o primeiro boletim de Temer trazia alguns elementos que já sinalizavam outras empresas possíveis de serem privatizadas, e neste caso, justificadas por conta dos seus resultados negativos: era o caso da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT) e da Infraero, estatal que administrava aeroportos.

Entre as chamadas estatais dependentes, ou seja, aquelas que eram controladas e que dependiam de subvenção da União para pagar despesas de pessoal ou para custeio em geral e de capital, informava-se as altas subvenções para empresas como Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), Empresa Brasileira de serviços hospitalares (EBSERH), Hospital de Clínicas de Porto Alegre e Companhia Nacional de Abastecimento (Conab), de R\$ 12,6 bilhões, R\$ 5,5 bilhões, R\$ 4,4 bilhões e R\$ 3,9 bilhões, respectivamente, no ano de 2016. Os setores de pesquisa teriam recebido 39% das subvenções, seguido pelo de saúde, com 29%. Essas empresas também estariam entre as maiores receptoras de subvenções do documento do ano seguinte, de 2017 (ASPECTOS..., 2016-2017).

A fim de provar a aparente ineficiência dessas empresas, o governo mostrava que elas, sem subvenção, teriam tido resultados negativos muito maiores do que já registravam. Em conjunto, o resultado das estatais dependentes seria negativo em R\$ 16 bilhões, sem subvenções. Havendo as subvenções, o resultado foi negativo em R\$ 3 bilhões no ano de 2016 (ASPECTOS..., 2016-2017).

O governo informava ainda que, com base da lei de responsabilidade das estatais então recém-aprovada, as empresas teriam que elaborar até junho de 2018 uma política de distribuição de dividendos. Era assim dado um prazo de adaptação à nova lei e destacado o quanto os dividendos para o governo haviam caído nos últimos anos. De acordo com o boletim, houve queda no volume de dividendos arrecadado pela União por meio das empresas públicas, apenas como comparação informava que, em termos de representação, esta era

uma fatia de 2,62% em 2012 do total da receita primária do Tesouro Nacional e havia passado a 0,22% em 2016. (ASPECTOS..., 2016-2017).

O segundo boletim do governo Temer, relativo ao período 2017-2018, trazia um novo título: "O Tesouro Nacional como acionista – boletim das participações societárias da União". Esse novo título se justificava, com um significativo autoelogio na sua apresentação, pois dizia que o documento mostraria "uma visão interessante aos olhos do acionista, o cidadão brasileiro, que procura avaliar o retorno econômico e social de seus investimentos, no presente e ao longo do tempo, em seus aspectos mais importantes" (O TESOURO..., 2017-2018, p. 3).

Além de transformar o cidadão em basicamente um aplicador/acionista, que almeja, por dever de ofício, retornos financeiros, tecia considerações sobre algo como uma espécie de Estado-acionista: "O Estado como acionista deve procurar ser bem informado, prudente e zeloso quanto à remuneração justa de seus recursos aplicados" (O TESOURO..., 2017-2018, p. 3). Além disso, trazia como diretriz que: "na administração do seu portfólio, deve buscar a otimização do retorno dos recursos investidos, sem se esquecer, da função social das empresas estatais" (O TESOURO..., 2017-2018, p. 3). Mas justamente o boletim nada observava, além dessa linha, sobre a função social das empresas estatais.

Entre as empresas que seriam desestatizadas, o segundo boletim do governo Temer citava o decreto n. 9.351, de 19 de abril de 2018, que colocava a Eletrobras no PPI e no PND e a necessária aprovação pelo Congresso Nacional do projeto de Lei n. 9.463, de 2018, que tratava da desestatização e da modelagem dessa venda. Todas as empresas que estavam na lista de desestatização do documento anterior foram repetidas neste boletim.

Dando continuidade ao projeto de implantação da governança corporativa, a Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (SEST), vinculada ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, passou a promover também a certificação de um indicador de governança denominado IG-SEST. Esse indicador avaliaria o cumprimento das regras de governança recém-implantadas por lei.

Entre as mais diversas mudanças promovidas pela implantação da governança corporativa nas estatais estavam, por exemplo, a obrigatoriedade de agora realizarem a indicação de conselheiros independentes, criação de comitê de auditoria, área de integração e gestão de riscos, entre outros. O foco no pagamento dos dividendos se evidenciava na política obrigatória de criação de instrumentos de gestão que consistiam de dois itens: 1) plano de negócios anual e estratégia de longo prazo; e 2) política de dividendos que

estabelecesse critérios para remuneração do capital e que também criasse um diálogo com os acionistas, levando em conta as suas expectativas.

Como um discurso de fim de mandato, o segundo e último boletim do governo Temer tecia algumas considerações sobre desafios de médio e longo prazo, novamente colocando o cidadão como acionista:

O acionista deve ser paciente, mas exigente. É preciso que se alcancem melhores resultados em uma perspectiva de médio e longo prazo. É nesse sentido que se espera uma avaliação continuada da atuação do Estado na economia, num mundo dinâmico, nas óticas econômica, social e tecnológica. Áreas de atuação do Estado na economia podem deixar de ser relevantes em determinado contexto, fruto das alterações do ambiente de negócios ou do desenvolvimento de novas tecnologias. Ao mesmo tempo, deve-se tentar alcançar melhores níveis de eficiência e rentabilidade daquelas estatais que possuem um papel fundamental (O TESOURO..., 2017-2018, p. 67)

Em relação às estatais que recebiam subvenções, a perspectiva era, na verdade, uma espécie de apelo para que isso se reduzisse, pois este seria um dos problemas fiscais do país: “A situação fiscal do Poder Público também exige a redução do grau de dependência de diversas estatais que hoje sobrevivem praticamente de subvenções para custeio” (O TESOURO..., 2017-2018, p. 67).

O segundo boletim de Temer lançava mão, portanto, de uma relação entre as empresas estatais e o problema fiscal do país. Isentando-se, praticamente, de problemas por não ter analisado o papel social das empresas, o boletim trazia uma cobrança ao futuro governo ao mencionar que era necessário também que os benefícios sociais fossem “melhor quantificados e explicitados para possível avaliação da melhor forma de intervenção do setor público” (O TESOURO..., 2017-2018, p. 67).

3. O GOVERNO BOLSONARO: ALTO VOLUME DE DESINVESTIMENTOS E DESESTATIZAÇÕES

Bolsonaro assumiu a presidência em 2019 com um ministro da Economia ultraliberal, formado no conhecido reduto da Universidade de Chicago, Paulo Guedes, que não escondia sua concepção privatista.

O governo Bolsonaro manteve a publicação trimestral e anual dos boletins. O primeiro boletim das estatais publicado no primeiro ano do seu governo, avaliando o período 2018-2019, seguiu o mesmo tom dos anos Temer. De início, o documento intitulado “O Tesouro como acionista – Boletim das Participações Societárias da União” informava que o Tesouro Nacional entendia que o Estado deveria buscar maior retorno do investimento, acompanhar

a evolução dos ativos dentro dos limites da função social das empresas, e ajudar no aumento da transparência.

Em linha com a lei de responsabilidade das estatais, de 2016, ganhava espaço a análise da governança corporativa, segundo o governo Bolsonaro, porque suas características e evolução permitiriam agora, passada a implantação feita no governo Temer, avaliar as perspectivas do que chamou de “gestão mais profissional da empresa” (O TESOURO..., 2018-2019, p. 3).

Ao entender também o Tesouro Nacional como um acionista como qualquer outro, justificava-se a necessidade de haver um retorno por sua participação ou por meio de dividendos ou por recebimento de receitas por meio de venda de participação acionária. E, num simples cálculo aritmético, explicava que os custos do Tesouro com muitas dessas empresas representavam despesas, o que reduzia o seu retorno financeiro no conjunto das participações detidas.

O boletim mencionava que o Brasil tinha até 2018 uma “tradição de grande participação do Estado da economia” (O TESOURO..., 2018-2019, p. 3). E que naquele ano havia sido feito um esforço de reestruturação de algumas empresas para fins de estabelecer parcerias privadas, ou, em outros termos, vendas.

Entre os exemplos mencionados em torno de reestruturações societárias, que mostravam o desinvestimento em subsidiárias daquele ano, estavam empresas-filhas das maiores empresas estatais de energia: a Eletrobras e a Petrobras. No caso da Eletrobras, a empresa havia vendido todas as suas empresas de distribuição de energia, como Cepisa, Ceron, Eletroacre, Ceal, entre outras, e algumas sociedades de propósito específico de geração eólica e de transmissão. No caso da Petrobras, houve a venda, a partir também de desinvestimentos, de todas as empresas do setor petroquímico, como a Petroquímica Suape e Citepe, entre outras, e uma empresa que ela mantinha na Argentina. (O TESOURO..., 2018-2019, p. 8).

Diversos indicadores econômicos-financeiros continuaram medindo o desempenho das estatais, a partir de valor patrimonial, desempenho das ações das empresas estatais de capital aberto, valor de mercado, resultado (lucro líquido ou prejuízo), resultado operacional, receitas de dividendos, ROE, as subvenções para custeio, entre outros.

Entre as estatais em processo de privatização constavam as mesmas dos anos Temer: Eletrobras, Casa da Moeda e Codesa. Três empresas estaduais, que foram federalizadas para pagamento de dívidas de seus estados com a União, tinham tido seus

processos de desestatização retomados. Além das CeasaMinas e CASEMG (esta, contudo, já estava em processo de dissolução), também era mencionada a Ceagesp.

Dando continuidade ao processo da venda da Eletrobras, o governo Bolsonaro enviou ao Congresso Nacional, em novembro de 2019, um novo projeto de lei que supostamente aperfeiçoaria o anterior para a sua desestatização¹⁰.

Durante o primeiro ano do governo Bolsonaro, houve a criação da Secretaria Especial de Desestatização, Desinvestimento e Mercado (SEDDM), que ficou responsável por indicar algumas outras empresas para estudos de desestatização ou parcerias com o setor privado e acelerou os processos nesta direção. Sua função seria a de definir estratégias e coordenar as privatizações.

Entre as empresas que estavam no radar de Bolsonaro para venda estavam: Agência Brasileira Gestora de Fundos Garantidores e Garantias (ABGF); Empresa Gestora de Ativos (Emgea), Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro), Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social (Dataprev), Centro de Excelência em Tecnologia Eletrônica Avançada (Ceitec), Telebrás e Correios. Também havia intenção de estudos para privatização da Codesp (porto de Santos). (O TESOURO..., 2018-2019, p. 33-34).

Como justificativa para a aceleração de processos de desestatização e sua ampliação, também no boletim do governo Bolsonaro aparecia a questão fiscal do Estado:

A situação fiscal do poder público exige ainda mais a redução do grau de dependência de diversas estatais que hoje sobrevivem praticamente de subvenções para custeio, além de aportes de capital para a realização de investimento, recursos estes crescentes, mesmo com a recuperação da economia (O TESOURO..., 2018-2019, p. 70).

O segundo boletim de Bolsonaro, relativo a 2019-2020, seguiu as mesmas linhas do ano anterior, e as empresas estatais em processo de privatização continuavam a ser as mesmas do ano anterior: Eletrobras, Casa da Moeda e Codesa. Todas as demais empresas citadas em 2018 como qualificadas para desestatização apareciam novamente em 2019. (O TESOURO..., 2019-2020). No entanto, o governo mencionava que 2019 “trouxe perspectivas de profundas mudanças no escopo e nas estratégias de atuação das empresas estatais federais, em razão das novas diretrizes introduzidas pelo novo governo” (O TESOURO..., 2019-2020, n/p). Referia-se ao papel da SEDDM, que trazia a perspectiva de a União receber mais agilmente recursos provenientes de desestatizações que saíam do papel. Segundo a visão do governo, esses recursos poderiam ser usados “em finalidades mais relevantes do

Governo Federal ou para a redução do endividamento público” (O TESOURO..., 2019-2020, n/p).

Havia somente efeitos positivos dos processos de privatizações vindouros, conforme trecho a seguir: “[...] o processo de desestatização promove efeitos positivos, como a eliminação de despesas associadas a empresas deficitárias, a mitigação dos riscos fiscais associados às empresas, bem como o possível aumento dos investimentos setoriais, com a participação do setor privado” (O TESOURO..., 2019-2020, n/p).

Apesar da estrutura organizacional nova, com a SEDDM, Bolsonaro ainda pouco tinha conseguido efetivar em desestatizações “tradicionais”, embora avançasse em desinvestimentos. Justificava que não havia ainda ocorrido, de fato, uma redução efetiva no número de empresas controladas diretamente pela União porque isso era um processo que demandava tempo.

O boletim do ano seguinte, referente a 2020-21, mostrava os avanços em leis e decretos que incluíam oficialmente várias empresas no PND. No caso da Eletrobras, houve aprovação da lei n. 14182, de 2021, que tratava da desestatização, e, entre outras questões, previa a *golden share* (uma ação especial que concede alguns poderes decisórios ao detentor) para a União. Além disso, houve avanços no sentido da privatização dos Correios, EBC, Casa da Moeda, Dataprev, Serpro, Telebras, ABGF, Emgea e Nuclebrás Equipamentos Pesados (Nuclep). A Nuclep até então não havia sido mencionada como empresa a ser desestatizada. A Nuclep é a principal fornecedora de componentes para a indústria nuclear.

Após recomendação no PPI em 2019, os Correios foi incluído em abril de 2021 no PND. A justificativa para a sua privatização era mencionada de forma vaga: “A empresa enfrenta custos e passivos elevados e desafios de inserção mercadológica e estratégica” (O TESOURO..., 2020-2021, p. 39).

Depois de qualificada no PPI, em 2020, para uma parceria com o setor privado, a EBC foi incluída no PND em 2021. A justificativa para sua desestatização era: “É uma empresa dependente do Tesouro Nacional e atuante em setor cuja participação do Estado tem sido bastante questionada nos últimos anos” (O TESOURO..., 2020-2021, p. 40).

A Casa da Moeda, incluída no PND em 2019, recebia a seguinte justificativa, igualmente bastante vaga, para a sua venda: “[...] enfrenta queda de receitas nos últimos anos, além de questionamentos sobre sua inserção mercadológica e estratégica” (O TESOURO..., 2020-2021, p. 40).

A Codesa, que foi inserida no PND em 2019, por sua vez, tinha como justificativa para a sua venda a necessidade de modernização, seus indicadores econômico-financeiros frágeis e o imperativo de o país passar a ter portos em padrão internacional.

Em relação à Dataprev e ao Serpro, havia a informação de que ambas foram incluídas no PND em 2020. E que a Telebras foi qualificada para estudos de melhoria de eficiência e resultado, tendo as competências da antiga Comissão Especial de Supervisão do Ministério

das Comunicações transferidas para o PPI. O boletim trazia a seguinte explicação: “a Telebras encontra-se em contexto de discussões amplas sobre seu papel estratégico e possui questões societárias importantes a serem concluídas, além da necessidade de definição sobre as perspectivas de sua sustentabilidade econômica” (O TESOURO..., 2020-2021, p. 40-41).

A ABGF foi parar no PND em 2019. Ela tinha como atividades principais a prestação de serviços ao Ministério da Economia, criado naquele governo em substituição ao Ministério da Fazenda e do Planejamento, relativos à operacionalização do Fundo de Garantia à Exportação (FGE), a participação como cotista nos fundos Fundo Garantidor para Investimentos (FGI), Fundo de Garantia de Operações (FGO) e Fundo Garantidor para Habitação Popular (FGHab), além da gestão do Fundo de Estabilidade do Seguro Rural (FESR).

A Emgea foi incluída no PND em 2019 e em 2020 foi homologado o pregão eletrônico para os estudos do seu processo de desestatização. Essa empresa tinha como atividades adquirir bens e direitos da União, podendo assumir obrigações como contrapartidas, além da gestão dos ativos da união, como cobrança do imobiliário das pessoas físicas. Resumia-se a situação da empresa para sua venda com a seguinte frase: “Apresenta dificuldades de fluxo de caixa” (O TESOURO..., 2020-2021, p. 41).

Sobre a Nuclep, houve em 2020 a contratação dos estudos de desestatização, e sobre Trensurb e parte da CBTU, empresas representantes do setor ferroviário, foi anunciada a intenção de venda das operações em Minas Gerais.

Já a Ceitec, empresa voltada ao desenvolvimento de soluções tecnológicas na área de semicondutores e microeletrônica, foi inserida no PND em 2020 e em 2021 iniciou-se o processo de sua liquidação.

Os avanços maiores do governo Bolsonaro se deram, contudo, no ano seguinte, o que explicitado pelo Boletim 2021-2022 (O TESOURO..., 2021-2022). Em 2022, houve duas privatizações. A principal venda foi a Eletrobras. A privatização foi concluída em julho de 2022. A União recebeu R\$ 26,6 bilhões por novas outorgas de concessões de geração de energia elétrica da Eletrobras. A União ficou com uma *golden share*.

A segunda venda importante foi a da Codesa, por R\$ 106 milhões de outorga inicial, ocorrida em março de 2022. Houve ainda o compromisso de compra das ações da Codesa por R\$ 326 milhões e outros R\$ 186 milhões em 25 parcelas anuais.

As demais empresas continuaram com alguns avanços de fases de estudo de suas privatizações, como Correios, EBC, Casa da Moeda, Dataprev e Serpro, Telebras, ABGF, Emgea e Nuclep.

A novidade do boletim 2021-22 foram também as condições para a desestatização da unidade da CBTU em Minas Gerais, por meio da alienação das ações da VDMG, como parte

do processo de privatização da CBTU. Também avançaram estudos para a privatização da Trensurb.

3. COMPARATIVO ENTRE OS DOIS GOVERNOS

Para fins de comparação entre os governos Temer e Bolsonaro, o gráfico 1 revela o volume de desinvestimentos e desestatizações realizadas. Observa-se que Bolsonaro é representativo de um alto volume principalmente de desinvestimentos, sobretudo, nos anos 2020 e 2021, anos da pandemia da Covid-19.

Gráfico 1 – Desestatizações e desinvestimentos 2016-2022 (número de empresas vendidas)



Fonte: Elaboração própria, a partir de dados da SEST.

Nota-se que entre os quatro anos do governo Bolsonaro foram realizados 77 processos de desinvestimento e 9 de desestatização.

Temer, de fato, efetivou poucos processos de venda. No governo Temer, o volume foi bem menor, de 9 desinvestimentos e 1 desestatização.

O governo não possui em sua base estatística disponibilizada pela SEST o valor exato dessas operações de desestatização e desinvestimento. Um jornal¹¹ apurou que, em 2019, o governo levantou só com desinvestimentos um total de R\$ 110,1 bilhões, R\$ 59,6 bilhões em 2020 e R\$ 57,6 bilhões em 2021, o que rendeu uma soma de R\$ 227 bilhões em três anos. O desinvestimento de maior valor teria sido a TAG, em 2019: R\$ 33,5 bilhões. Outra importante venda foi a da BR distribuidora, com a qual obteve R\$ 21 bilhões.

É nítido o foco do desinvestimento em áreas como energia eólica e elétrica, gás e distribuição de combustíveis nos anos Bolsonaro. Como exemplos, em 2019, além da venda por meio de desinvestimento da TAG, houve a venda/desinvestimento da Distribuidora de Gás de Montevideo, da BR Distribuidora e da Logigas. Em 2020, ele vendeu a Liquigas. Em

2021, se desfez da Nova Transportadora do Sudeste S/A – NTS, que transportava gás, e de várias empresas geradoras de energia solar e eólica, como Carcará Energia, Arapapá Energia, Caititu 2 e 3, Ventos de Santa Rosa, entre outras. Em 2022, houve a venda da Gasbrasiliano, distribuidora de gás, e naquele ano o governo concluía a venda da Gaspetro, holding da Petrobras que detinha participações em 18 empresas distribuidoras de gás.

Além dos desinvestimentos de relevância, entre as 9 desestatizações de Bolsonaro estiveram empresas como Eletrobras, Eletroacre, Ceal, TGO, CorreiosPar, Codesa, Chesf, entre outras.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os anos Temer e Bolsonaro representaram seis anos de avanço de uma política de privatizações no país, uma retomada ainda mais potente do que o país viveu nos anos 1990. Uma aproximação entre as ideias de Temer e Bolsonaro sobre o papel do Estado e das participações da União nas empresas estatais mostrou-se evidente, pois não houve mudanças significativas entre as ideias de redução do Estado em diferentes áreas e intenções de privatizações de diferentes empresas de um governo para o outro. A diferença entre eles ocorreu no ritmo de realização, que foi muito mais acelerado nos anos Bolsonaro.

Temer assumiu a presidência do país com diversos projetos, entre os quais anunciados prontamente esteve a criação do Programa de Parcerias de Investimentos (PPI). E realizou diversas mudanças legais, com criação de lei de responsabilidade das nas estatais, com obrigação de plano de dividendos, e a possibilidade de vendas de subsidiárias de estatais por meio de desinvestimentos, um processo de privatização silencioso, que não passaria pelo debate no Congresso Nacional, evitando, deste modo o debate público. Os avanços legais e institucionais de Temer pavimentaram caminho para as privatizações em massa durante o governo.

Bolsonaro incrementou o volume de vendas no país, principalmente de 2020 a 2022, tendo como marco a venda de grandes e importantes empresas como a Eletrobras e a BR Distribuidora.

REFERÊNCIAS

A TRAVESSIA social – uma ponte para o futuro. Brasília: Fundação Ulysses Guimarães, 2016.

ASPECTOS fiscais do relacionamento do Tesouro Nacional com suas participações Societárias. Brasília: Tesouro Nacional, 2016-2017.

FILGUEIRAS, L. História do Plano Real. São Paulo: Boitempo, 2000.

GUERRA et. al. Brasil 2016: Recessão e golpe. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2017.

O TESOURO nacional como acionista. Brasília: Tesouro Nacional, 2018-2022.

RODRIGUES, C H. L.; JURGENFELD, V. F. Desnacionalização e financeirização: um estudo sobre as privatizações brasileiras (de Collor ao primeiro governo FHC). Revista Economia e Sociedade, v. 28, n. 2 (66), maio-agosto 2019, p. 393-420.

RODRIGUES, C H. L.; JURGENFELD, V. F. O neoliberalismo no governo Itamar Franco: uma análise de sua política de privatizações. Revista da SEP, n. 60, maio-ago 2021, p. 145-176.

SAMPAIO JR., P. A. Crônica de uma crise anunciada: crítica à economia política de Lula e Dilma. São Paulo: SG Amarante, 2017.

UMA PONTE para o Futuro. Brasília: Fundação Ulysses Guimarães, 2015.

¹ Professora da Unesp, Faculdade de Filosofia e Ciências (FFC), campus de Marília (SP). Doutora em Desenvolvimento Econômico pela Unicamp. E-mail: vfullmann@hotmail.com.

² Sobre o Plano Real, recomenda-se a leitura de Filgueiras (2000).

³ Ver: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/justica/noticia/2024-03/dez-anos-da-lava-jato-o-que-aconteceu-com-os-personagens-da-operacao>.

⁴ Para um debate sobre o governo Dilma, recomenda-se: Sampaio Jr. (2017) e Gerra et. al. (2017).

⁵ Sobre as reclamações dos serviços de empresas privatizadas, são elucidativos os volumes de reclamações em Procons, com algumas dessas empresas ocupando o ranking das 10 maiores. Apenas como exemplo, no último levantamento do Procon-SP, por exemplo, em 2024, apareciam dois grandes grupos: Enel (setor de energia) e o grupo Claro (Telecomunicações). Ver: <https://www.saopaulo.sp.gov.br/spnoticias/ultimas-noticias/procon-sp-revela-lista-das-empresas-com-mais-reclamacoes/>.

⁶ Ver: <https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/redacao/2024/04/16/acesso-universal-a-internet-no-brasil-e-enganador-e-desigual.htm>.

⁷ Ver: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/12/15/promulgada-emenda-constitucional-do-teto-de-gastos>.

⁸ Um debate interessante sobre isso foi publicado no site Conjur. Ver: <https://www.conjur.com.br/2017-nov-20/jonatas-moreth-privatizacao-temer-outro-nome-desinvestimento/>.

⁹ Ver: <https://www.cartacapital.com.br/politica/privatizacao-entenda-a-decisao-do-stf-sobre-a-venda-de-subsidiarias/>.

¹⁰ O projeto de Lei n. 9463-2018 tratou da desestatização da Eletrobras, após ela ter tido sua desestatização recomendada pela resolução CPPI n. 13-2017, durante governo Temer. Neste projeto de lei de 2018, constava no boletim que o: “processo de aumento de capital com renúncia do direito de subscrição, de forma a que a União não mais detenha participação majoritária, além de estabelecer regras de governança e a possibilidade de uma reestruturação societária, a fim de manter Eletronuclear e Itaipu Binacional sob controle da União. Nos termos da proposta, a Eletrobras passaria a ser uma companhia de capital pulverizado (Corporation), sem um acionista controlador definido. Para promover a desestatização, a União ficaria autorizada a conceder novas outorgas de concessões de energia elétrica, sob titularidade ou controle, direto ou indireto, da Eletrobras. Com a concessão de novas outorgas, os empreendimentos atualmente em regime de cotas de garantia física passariam para o regime

de produção independente de energia. Em novembro de 2019, o governo federal enviou um novo projeto de lei, aperfeiçoando o modelo constante do PL n. 9463/2018”. (O TESOURO..., 2018-2019, p. 38).

¹¹ Ver: <https://www.poder360.com.br/economia/governo-arrecadou-r-227-bi-com-venda-de-estatais-e-acoes/>.