

# ESTATIZAÇÃO E DESESTATIZAÇÃO NO BRASIL: O PAPEL DAS EMPRESAS ESTATAIS NOS CICLOS DA INTERVENÇÃO GOVERNAMENTAL NO DOMÍNIO ECONÔMICO

FREDERICO LUSTOSA DA COSTA  
Universidade Federal Fluminense, Brasil  
fredlustosa@gmail.com

VÍTOR YOSHIHARA MIANO  
Universidade Federal Fluminense, Brasil  
vitormiano@gmail.com

## RESUMEN

Este artículo tiene como objetivo presentar los movimientos de expansión y contracción del Sector Productivo Estatal (SPE) brasileño de 1930 a 2010, y también los argumentos utilizados por los gobernantes para justificar estos procesos. Primero, se describe la formación del SPE brasileño, destacando el crecimiento cuantitativo de estas organizaciones. Se analizan los cambios económicos e ideológicos en que se inició el movimiento de privatización de los años ochenta, que tenía como objetivo detener el crecimiento descontrolado del número de empresas estatales. Desde 1990, se produjo una intensificación de lo proceso y, con el inicio del gobierno de Fernando Henrique Cardoso, la privatización se convirtió en parte de un movimiento más amplio para reformar el Estado. La última sección aborda los gobiernos de Lula, que se caracteriza por una recuperación de la intervención estatal y, por otra parte, por lo mantenimiento de la política de concesiones iniciada por el gobierno anterior.

Palabras clave: Empresas públicas, Privatización, Intervención estatal, Brasil.

# **NATIONALIZATION AND PRIVATIZATION IN BRAZIL: THE ROLE OF STATE COMPANIES IN THE CYCLES OF GOVERNMENT INTERVENTION IN THE ECONOMIC FIELD**

## **ABSTRACT**

This paper aims to unveil the movements of expansion and shrinkage of the State Productive Sector (SPS) in Brazil between 1930 and 2010, as well as the arguments used by the governments to justify these processes. First, we describe the formation of the Brazilian SPS, highlighting the quantitative growth of these organizations. We analyse the economic and ideological changes triggering the privatization movement of the 80's, which aimed to stop the uncontrolled growth of the number of state companies. Since 1990, the privatization process intensified and, with the beginning of the government of Fernando Henrique Cardoso, it became part of a broader movement to reform the State. The final section addresses the Lula mandates, characterized by a recovery of State intervention and, on the other hand, by the maintenance of the concessions policy started by the previous government.

Keywords: State companies, Privatization, State intervention, Brazil.

## INTRODUÇÃO

A partir de 1930, o Estado brasileiro assumiu o papel central de indutor do processo de industrialização da economia nacional, contribuindo decisivamente para o desenvolvimento do capitalismo no Brasil. O modelo de substituição de importações utilizado era característico de países capitalistas de desenvolvimento tardio, que ingressaram na era industrial quando as bases técnicas e financeiras das atividades manufatureiras já eram relativamente complexas. E, nesse modelo, as empresas estatais tiveram lugar de destaque, sobretudo a partir dos anos 1940, atuando como diferentes instrumentos de intervenção no campo econômico (Furtado 1979). Nesse contexto, os grandes projetos industriais almejados possuíam forte relação de interdependência, obrigando que sua implantação fosse feita de maneira conjunta, planejada. Coube ao Estado desempenhar a função de condutor dessa estratégia de industrialização, que desde o início esteve associada às empresas estatais (Gobetti 2010).

A partir da década de 1970, o keynesianismo e o modelo de Estado de bem-estar passaram a ser questionados, contribuindo, entre outros fatores, para o início dos movimentos de desestatização. Esse processo, que se iniciou como medida para conter o descontrolado crescimento do aparelho estatal, chegou ao seu ápice durante a reforma administrativa de 1995, que objetivava não só se desfazer das empresas estatais como reposicionar o Estado, visando a alcançar uma mudança na ordem econômica. No entanto, mais recentemente, uma nova inflexão no histórico brasileiro das empresas estatais e da intervenção estatal ocorreu. Durante os mandatos do presidente Lula, a participação das empresas estatais na execução de políticas públicas foi reforçada e o nível de investimentos aplicados por essas organizações teve grande contribuição macroeconômica. Numericamente, não somente novas subsidiárias paraestatais “bem-sucedidas” foram criadas como também ocorreu uma nova fase de expansão destas organizações, seja na esfera federal, estadual ou municipal. Entretanto, esta retomada da intervenção estatal incorporou as políticas de concessão de serviços e obras públicas iniciadas no governo anterior, combinando o reforço da intervenção direta via investimentos públicos e a transferência de serviços públicos ao setor privado, via concessões.

O debate entre privatização e estatização envolve uma variedade de aspectos e de posicionamentos. Assim como as correntes econômicas intervencionistas e liberais se alternam como balizadoras das políticas econômicas, as empresas estatais ora são vistas como fomentadoras da economia nacional, ora como um fardo para o orçamento público e uma fonte irremediável de ineficiência macro e microeconômica.

O presente trabalho apresenta um histórico dos movimentos de estatização e desestatização da economia brasileira, sob a ótica das empresas estatais. O recorte temporal abordado pela pesquisa, de 1930 a 2010, foi dividido de acordo com o tipo e a intensidade dos movimentos predominantes. Ou seja, foram analisados: o quantitativo de empresas públicas, o crescimento do Setor Produtivo Estatal, as alienações e as motivações que justificavam as ações tomadas (ou por quê não foram tomadas). Com isso, procurou-se esclarecer as distinções entre os períodos de expansão e contração do aparelho estatal, no que diz respeito às empresas públicas. Subsidiariamente, também será discutida a relação destas organizações com o ajuste fiscal do Estado, principalmente a partir da reforma de 1994 e durante os governos Lula, no intuito de fornecer informações acerca dos resultados mais recentes das privatizações e da manutenção (ou expansão) do setor produtivo estatal.

A primeira seção aborda o processo de formação do setor produtivo estatal brasileiro, de grande contribuição para a passagem da economia brasileira de um modelo produtivo baseado essencialmente no setor agroexportador para um modelo urbano-industrial. Foi evidenciado o crescimento quantitativo destas organizações de acordo com o governo vigente, assim como as motivações implícitas que suscitaram a estatização da economia. Percebeu-se a tendência de intervenção do Estado para incitar e dirigir o crescimento da economia, o que refletiu num período de grande expansão do número de estatais. O segundo capítulo enumera algumas mudanças econômicas e ideológicas que iniciaram o movimento de desestatização brasileiro a partir da década de 1980 e que configuraram o cenário anterior ao governo Fernando Collor em 1990. Este período representa uma desaceleração do crescimento do número de estatais que, no entanto, não representou uma inversão na tendência estatizante, pois a privatização ainda não havia sido incorporada à agenda política do governo.

O início da terceira seção, relativo ao período de 1990 a 1994, discorre sobre a intensificação dos movimentos de desestatização associados à privatização das empresas industriais, objetivando principalmente reajustes fiscais. São expostos alguns problemas, tanto de ordem política como de ordem técnica, que afetaram negativamente o processo de desestatização neste período, fazendo com que o resultado esperado não fosse alcançado. Com o início do governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), a privatização passou a fazer parte de um movimento mais amplo de reforma do Estado. Durante 1995 e 2002 grandes empresas públicas foram alienadas, iniciaram-se as privatizações estaduais e a transferência de serviços públicos. Uma série de reformas constitucionais e legais ocorreu,

de forma a permitir e/ou favorecer os processos de desestatização. Novas modalidades como as concessões, federais e estaduais, representaram mudanças marcantes no cenário econômico nacional.

A última seção aborda a retomada da intervenção econômica estatal, realizada durante os dois governos de Luís Inácio “Lula” da Silva. Neste período, ocorreu uma estabilização nas privatizações e não somente o número de empresas estatais voltou a crescer, como a participação destas organizações na economia foi reforçada. No entanto, ao mesmo tempo em que esta mudança de postura do governo sobre a intervenção estatal acontecia, dava-se continuidade ao regime de concessões iniciado no governo anterior. Diversas agências reguladoras foram criadas, seja na esfera federal, estadual ou municipal e outras empresas e setores passaram a ser administrados pelo capital privado. Na conclusão, algumas considerações acerca do tema são apresentadas.

## **FORMAÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO SETOR PRODUTIVO ESTATAL BRASILEIRO – 1930 A 1980**

A consolidação do regime republicano no Brasil, ao final do século XIX e, sobretudo, ao início do século XX, demarcou um período de expansão da intervenção do Estado na economia. O fortalecimento da presença estatal se manifestou, principalmente, na política federal de valorização do café, produto no qual se apoiava grande parte da produção nacional. Como um país agroexportador, o Brasil contava com um pequeno número de empresas estatais (14 no total), com destaque para o Banco do Brasil e a Caixa Econômica Federal, organizações que se colocam atualmente como dois dos maiores bancos que operam no país.

No final dos anos 1920, o mundo viveu uma profunda crise econômica, ocasionada pela redução da demanda agregada. A elevação da produtividade industrial não era acompanhada pela capacidade da população em consumir os bens que a indústria produzia. A pequena depressão econômica, termo eufemístico que pretendia descrever a crise, se converteu na Grande Depressão dos anos 1930. Estabeleceu-se um ciclo vicioso de empobrecimento, provocado pela perda de oportunidades de trabalho durante a depressão industrial. A solução proposta pelo economista inglês John Maynard Keynes foi fazer com que o Estado criasse frentes de serviço para que a população obtivesse novas fontes de renda, podendo assim voltar a consumir. O sucesso na aplicação dessa proposta nos Estados Unidos, com a realização de milhares de pequenas obras públicas, na era do chamado New Deal, criou um novo paradigma econômico – a ideia de que o Estado poderia intervir no mercado e coordenar decisões econômicas para promover o crescimento, regulando o emprego e o consumo, e tornando-

se um grande investidor, comprador e empregador (Gurgel 2003).

Abandonada a convicção na otimização de livres mercados, coube ao Estado executar medidas para interromper o ciclo vicioso que retirava os consumidores do mercado, inibia a produção e aprofundava a crise. Esse papel objetivava garantir o crescimento contínuo do produto, sem os sobressaltos das crises, assegurando o pleno emprego dos fatores de produção e monitorando as propensões cambiantes a poupar e a consumir (Gurgel 2003). A intervenção econômica do Estado passou a ser considerada virtuosa e, nos países latino-americanos, essa ideia foi levada às últimas consequências no modelo de crescimento baseado na industrialização via substituição de importações. A legitimação pela doutrina keynesiana e a prática de alguns países coincidiu com o auge das ideologias autoritárias e o descrédito relativo do liberalismo político. No Brasil, estas tendências se traduziram na criação das autarquias reguladoras da produção e do comércio e na promulgação de programas e normas que legitimavam a posse, pelo governo, de meios decisivos para conduzir a vida econômica (Saravia 2004).

A partir dos anos 1930, o governo brasileiro deixou de priorizar a proteção do setor cafeeiro e alterou o foco da intervenção estatal para a superação das falhas de mercado e a promoção da industrialização, tendo como uma de suas justificativas o ideal de nacionalização da economia. Para a ampliação e modernização da produção, uma grande capacidade financeira para investimentos era necessária, capacidade esta que muitas concessionárias privadas não dispunham (Fadul 1998: 3). Tendo em vista as dificuldades para os investidores privados desenvolverem a indústria primária no país —devido aos grandes montantes necessários para a sua construção e aos longos períodos de maturação— o governo ocupou parte desse setor com empresas estatais, no intuito de incentivar o crescimento do setor privado em outras áreas.

Getúlio Vargas, no seu primeiro governo (1930-1945), nacionalizou empresas de navegação, como a Company of Port of Pará e a The Amazon River Steam Navigation Company Ltd., fundindo-as no Serviço de Navegação da Amazônia e Administração do Porto do Pará. Foram nacionalizadas também várias empresas que prestavam os serviços de transporte pelos rios Paraná e Uruguai, consolidadas, em 1943, na empresa Serviço de Navegação da Bacia do Prata. Ainda foi desapropriado o patrimônio do armador Companhia Lage e Irmãos, criando assim a Companhia Nacional de Navegação Costeira. Não somente a União criou empresas de porte, como também alguns estados o fizeram. Por exemplo, uma das mais importantes empresas aéreas brasileiras, a Viação Aérea de São Paulo (VASP), foi criada em 1935 pelo Governo do Estado de São

Paulo.

A Segunda Guerra Mundial foi uma das motivações mais notáveis para a transformação do Estado em grande empresário. Nesta empreitada, o governo não somente justificava sua atuação através da necessidade de suprimento de insumos básicos como também pela importância de proteger a soberania da nação, de assegurar a segurança nacional (Saravia 2004). Foram criadas siderúrgicas, mineradoras, fábricas de motores, bancos de fomento, etc.

O número de empresas estatais seguiu se expandindo na segunda Era Vargas (1951 a 1954) e durante o governo Kubitschek (1956 a 1961), com grande concentração em infraestrutura –transportes, energia e telecomunicações– e na produção de matérias-primas básicas – aço e petróleo (Pinheiro & Oliveira Filho 1991). Assumiu-se uma intenção de intervenção racional e voluntária do Estado, para indução e orientação do crescimento econômico. Nesta época, a política econômica desenvolvimentista se somava aos argumentos interessados em assegurar a segurança nacional, reforçando o caráter interventor do Estado. Em 1952 foi criado o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico, organização com grande participação no histórico do desenvolvimento econômico do país. Também nesta época foi criada a Petrobras, no intuito de se assegurar uma fonte interna de fornecimento de petróleo.

Algumas empresas criadas no governo Kubitschek, incumbidas da implantação do Plano de Metas, foram: Centrais Elétricas de Furnas (1957); Companhia de Eletricidade do Amapá (1950); Companhia Hidrelétrica do Vale do Paraíba (1960); Usinas Siderúrgicas de Minas Gerais (1956); Companhia Siderúrgica Vatu (1960); Rede Ferroviária Federal S.A. (1957); Serviço de Transporte da Baía da Guanabara (1959). Para a construção de Brasília, foi criada, 1956, a Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil.

O Estado não somente cumpriu o papel de investidor em diversos setores estratégicos, como também atuou indiretamente controlando os impostos, a taxa de câmbio, as importações e exportações. Além disso, concedia incentivos e financiava os projetos industriais da iniciativa privada. Para tanto, elaborava planos, programas e projetos e formava quadros para gerenciá-los (os chamados tecnocratas). Esse processo caracterizou-se por uma enorme concentração de poderes e recursos nas mãos do governo federal, que relegava aos estados e municípios uma ação meramente supletiva.

Durante os anos sessenta e setenta, o número de empresas estatais atingiu seus maiores quantitativos, crescimento este ocorrido principalmente no regime militar. Durante a ditadura brasileira (1964 a 1985) foram criadas 302 empresas estatais, enquanto que na Era Vargas, no governo Kubitschek e no governo Goulart foram criadas, respectivamente, 15, 23 e 33 empresas. A época caracterizada pelo desenvolvimentismo apresenta a maior expansão do setor empresarial público brasileiro. Segundo Saravia (2004), uma das grandes causas desse crescimento foi o comportamento das próprias empresas. Estas organizações, uma vez instaladas, passavam também a prever suas necessidades futuras e se mobilizavam para atendê-las. Tendo em vista novas demandas, oportunidades ou gargalos de produção, essas estatais procuravam se aparelhar, lançando mão de sua autonomia na busca de sua sobrevivência.

Existem também outros motivos para a expansão das estatais neste período que diferem das décadas anteriores, principalmente quanto aos objetivos. Muitas dessas empresas não foram criadas pelo Estado, mas sim adquiridas do setor privado por estarem em dificuldades financeiras. Esta medida, além de retirar as empresas da insolvência financeira, buscava manter o nível do emprego ou mesmo atender a interesses políticos. Outra grande parcela do crescimento surgiu com a criação de subsidiárias em setores já ocupados pelo setor privado, mas que não alcançavam a eficiência desejada.

As EE criadas durante as décadas de 40 e 50 eram parte de um plano integrado e centralizado de intervenção estatal, bem articulado com o investimento privado, que permitiu ao país beneficiar-se de significativas economias de coordenação e promover com sucesso a substituição das importações nos anos 50. Diferentemente dessas primeiras EE, as subsidiárias criadas de forma descentralizada no final da década de 60 e nos anos 70 operavam em alguns dos setores mais lucrativos da economia onde passaram a competir com as empresas privadas (Pinheiro & Oliveira Filho 1991:10).

Esta vertiginosa expansão da atividade empresarial do Estado não era, necessariamente, vista como uma política monopolizadora. Como exposto no trecho a seguir, a ação empresarial, antes de 1960, visava preencher “espaços vazios” na indústria nacional.

O crescimento contínuo da participação do Estado nas atividades econômicas no Brasil nas últimas três décadas foi quase inevitável. O setor privado brasileiro ainda é relativamente pequeno e não está em condições de exercer um papel importante nas enormes necessidades de infraestrutura do país ou nas indústrias de tecnologia



mais sofisticada, que também são as mais dinâmicas: petroquímica, siderurgia, equipamento de transporte etc. Logo, o crescimento do Estado não deve ser considerado como uma ameaça às empresas privadas brasileiras (Baer, Kerstenetzky & Villela 1973, 281).

No plano ideológico, é importante ressaltar que a intervenção estatal na economia também se fez marcante por vários anos na maioria dos países desenvolvidos, não se restringindo apenas aos países em desenvolvimento. A proliferação de empresas públicas esteve diversas vezes relacionada à implantação de programas de bem-estar social, à melhoria da distribuição de renda e à aceleração do crescimento dos níveis de emprego. As raízes do estado Keynesiano e do Estado de bem-estar social foram plantadas em vários países em crescimento, e as teorias relativas aos conceitos de bens públicos e externalidades vieram oferecer a base teórica que justificava a maior participação estatal na economia.

Durante os anos setenta, os presidentes militares seguiam com o processo de consolidação do setor empresarial estatal. Foram construídas grandes obras de infraestrutura, como as usinas de Itaipu (hidrelétrica) e de Angra dos Reis (nuclear), os metrô do Rio de Janeiro e de São Paulo e a Ferrovia do Aço. No governo de Emílio Médici foram criadas diversas holdings de destaque: Telecomunicações Brasileiras S.A.; Siderúrgica Brasileira S.A. e a Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária. Já no período de Ernesto Geisel, foi criada a Portos Brasileiros S.A. e a Indústria de Material Bélico do Brasil. Além dessas, várias subsidiárias da Petrobras e da Vale do Rio Doce surgiram, tornando estas empresas grandes holdings ainda que seguissem com suas atividades de produção direta.

Um dos aspectos centrais das décadas de 1960 e 1970, período de maior expansão do setor empresarial público, foi o descontrole sobre o processo.

### Quadro 1: Época de criação das empresas estatais

Períodos	Número De Empresas
Até 1930	17
De 1930 a 1950	18
De 1951 a 1960	37
De 1961 a 1970	147
De 1971 a 1976	131
Não identificado	221
Total	571

*Fonte: Quem é Quem na Economia Brasileira (1976).*

O artigo “Quem é Quem na Economia Brasileira” (1976) apresenta um levantamento de uma amostra do número de empresas estatais criadas, agrupando-as por década. É perceptível uma aceleração na criação das estatais a partir da década de 1960 e uma aceleração ainda maior na década seguinte; porém, esse número é possivelmente ainda maior, já que o artigo supõe que as empresas que não tiveram o seu ano de criação identificado foram fundadas a partir de 1960.

No cenário internacional, ao final de 1970, o modelo em questão começava a dar sinais de esgotamento. A crise do petróleo e, pouco mais tarde, a crise dos juros da dívida externa soou o alarme da redução da capacidade do Estado em financiar o desenvolvimento. Em diversos países, a confiança no Keynesianismo foi abalada, refletindo no enfraquecimento das políticas econômicas de manutenção do pleno emprego e das práticas fiscalistas. Por outro lado, foram fortalecidas as orientações monetaristas e de combate à inflação. O Brasil encaixava-se nesse panorama, pois suas políticas viam-se enfraquecidas devido à deterioração das finanças públicas. As subvenções destinadas às empresas, estatais e privadas, converteram-se num grande peso para o orçamento, afetando o controle do gasto público e estimulando o debate acerca das estatais. Com isso, as pressões desestatizantes ganhavam ainda mais força.

### **MOVIMENTOS PRELIMINARES NO SENTIDO DA DESESTATIZAÇÃO – 1980 A 1990**

As duas crises do petróleo, em 1974 e 1979, a alta das taxas de juros no mercado financeiro internacional e a valorização do dólar ocasionaram mudanças globais no sistema de preços relativos, afetando sobremaneira a economia brasileira, que era atrelada ao sistema financeiro internacional. O governo, considerando inicialmente que essa conjuntura era passageira, manteve a política de captação de financiamentos externos e internos, agravando a situação financeira do Estado e de suas empresas com a alta dos juros.

O governo adotou políticas de achatamento dos preços públicos, estratégias conflitantes com a lógica empresarial, penalizando o desempenho das empresas públicas. Não somente a autonomia das estatais para definirem seus preços foi restringida, como suas receitas foram utilizadas para fins de ajuste financeiro das contas nacionais. Paralelamente, a intervenção indireta do Estado na economia, através do controle generalizado dos preços e da interferência nas decisões privadas de investimento, constituiu outro fator de agravamento da crise.

As formas de produção passavam por significativos avanços tecnológicos que transformaram o ambiente competitivo organizacional, demandando mais flexibilidade das empresas, característica que as estatais, sujeitas a um grande número de normas e restrições burocráticas, tinham dificuldade de oferecer. Por outro lado, a evolução técnica reconfigurou as estruturas de alguns mercados, abrindo espaço para a participação do setor privado onde antes existiam monopólios públicos.

Na década de oitenta, marcada por uma onda neoliberal, as falhas da intervenção estatal foram sublinhadas e a confiança nas forças livres do mercado foi retomada. A grave crise econômica que o Brasil e outros países na América Latina passavam estimulou a adoção de políticas de privatização, como parte do processo de reformulação e recuperação da capacidade de investimento e gerenciamento do Estado. A privatização era vista como meio para a redução do déficit público e de controle da inflação, gerando dois benefícios principais. Primeiro, a receita obtida com a venda das estatais poderia cobrir parte do estoque da dívida. Segundo, a transferência de empresas ao setor privado reduziria o montante das dívidas públicas e desobrigaria o Estado de realizar uma série de investimentos, relativos às empresas alienadas. Com isso, a poupança do governo seria beneficiada.

Os processos de privatização eram recomendados pelos organismos internacionais, como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI), aparecendo, inclusive, como condição para concessão de empréstimos por parte dessas instituições. Do ponto de vista das relações internacionais, as medidas supracitadas adotadas pelo governo brasileiro reforçaram a credibilidade da política interna e externa, ao demonstrar que o governo realmente pretendia mudar o rumo da política intervencionista e reduzir o tamanho do Estado.

Durante o governo Figueiredo (1979-1985) foram realizadas 42 desestatizações. Destas, 20 foram privatizações federais, 3 estaduais, 3 empresas fundidas e 14 incorporadas. Nesta última fase da ditadura militar, o objetivo das privatizações não era combater a ineficiência do setor público produtivo, mas sim desacelerar a sua descontrolada expansão.

No Brasil, os primeiros passos rumo à privatização começaram com o Decreto N.º 83.740/1979, que criou o Programa Nacional de Desburocratização. Em 1981, foi criada a Secretaria Especial de Controle das Empresas Estatais (Sest), órgão que viria a ter destaque no controle dos gastos e investimentos das empresas públicas.

Em seu primeiro censo, a Sest identificou 505 instituições sob controle da União. O que evidenciava o crescimento desordenado do número de estatais ocorrido na década de 1970 era a observação de que, das 268 empresas estatais, apenas 40 haviam sido criadas por lei. Ainda, das 228 restantes, 76 foram absorvidas do setor privado, por estarem em processo de falência (Pinheiro & Oliveira Filho 1991). Tendo em vista essa informação, em julho do mesmo ano, foi criada a Comissão Especial de Desestatização, que restringiu a instituição de novas empresas públicas e estabeleceu diretrizes para a transferência destas para o setor privado.

A Comissão Especial de Desestatização chegou a identificar 140 empresas para privatizar no curto prazo. O primeiro grupo a ser alienado era composto por 50 empresas, porém, o saldo do processo atingiu um total de apenas 20 empresas. De resto, uma empresa foi alugada e oito incorporadas a outras instituições públicas. Por outro lado, enquanto essas desestatizações aconteciam, mais seis empresas privadas passaram para o controle do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Como resultado, as privatizações foram consideradas um fracasso, já que, no geral, as poucas empresas vendidas eram, na verdade, reprivatizadas. Ainda, nenhuma das grandes estatais foi alienada, seja pelas restrições aos potenciais compradores, seja pela necessidade de liberalização da economia. Os principais ganhos obtidos não foram, portanto, as vendas das empresas, mas sim o acúmulo de experiência e conhecimento acerca da identificação de quais empresas alienar, que processos utilizar, como superar as oposições, além dar publicidade ao tema (Pinheiro & Oliveira Filho 1991).

**Quadro 2: Privatizações ocorridas entre 1981 e 1984**

<b>Empresa</b>	<b>Setor</b>	<b>Data Da Venda</b>	<b>Valor Venda (Us\$ Milhões)</b>
Cia. Química do Recôncavo	Química	Nov. 1981	5,1
Cia. América Fabril	Têxtil	Nov. 1981	28,8
Riocell Adminst. S.A. (holding)	Celulose	Mar. 1982	77,6
Riocell (Trade GMBH)	Celulose	Mar. 1982	-
Rio Grande Cia. de Celulose do Sul	Celulose	Mar. 1982	-
Florestal Rio Cell	Celulose	Mar. 1982	-
Fábrica de Tecidos Dona Isabel	Têxtil	Jul. 1982	16,9
Método Org. Plan. e Adm de Sistemas Empresariais Ltda.	Consultoria	Jun. 1982	0,1
Ind. Brasileira de Papel	Papel	Ago. 1982	3,2
Cia. Pernambucana de Borracha Sintética	Borracha	Dez. 1982	24,8
Óleos de Palma S.A - Agroindústria Opalma	Óleos Vegetais	Mar. 1983	3,1
Federal de Seguros S.A.	Seguros	Abr. 1983	7,1
Nitriflex S.A - Indústria e Comércio	Química	Abr. 1983	5,4
Cia. Brasileira de Cimento Portland Perus	Cimento	Abr. 1983	15,9
Força e Luz Crisciúma S.A.	Energia	Mai. 1982	2,8
Livraria José Olympio Editora	-	Mai. 1982	-
Encine Audiovisual S.A.	Editora	Abr. 1984	0,3
Sidacta S.A.	Editora	Abr. 1984	-
Fiação e Tecelagem Lutfala	Têxtil	1984	0,002
Subtotal 1981 - 1984			191,1

*Fonte: Secretaria Executiva do Conselho Federal de Desestatização/ M.F.*

Durante a redemocratização do país, ocorrida no Governo Sarney (1985-1990), foi criado o Conselho Interministerial de Privatização, em substituição da Comissão Especial de Desestatização, com vistas a aumentar a transparência e o apelo político do processo da privatização, que agora compreendia a abertura do capital social, a alienação de participações societárias e a desativação de empresas sob o controle do governo federal.

O primeiro governo democrático posterior ao período militar de 1964-1984 caracterizou-se pelos esforços em dominar a hiperinflação sem lançar mão de políticas econômicas ortodoxas. Mesmo ao final do governo de Sarney, a austeridade fiscal, a liberalização comercial, as privatizações e a desregulação seguiam sendo assuntos pouco debatidos entre os burocratas e acadêmicos. A aliança democrática, contrária ao autoritarismo característico do período militar, visava, essencialmente, à correção das estratégias impositivas de crescimento, procurando assegurar um viés mais social e democrático às reformas (Almeida 1996).

Apesar da série de decretos e projetos de lei que ampliaram o programa de desestatização, os processos de privatização não tiveram grande força, pois não havia um acordo político entre o Executivo e o Legislativo. Segundo Velasco (1997), as alienações neste governo tiveram pouca relação com o Conselho de Desestatização, sendo impulsionadas principalmente pela ação do BNDES em busca de uma reciclagem alocativa de seus recursos, no intuito de fortalecer as intervenções em outros setores econômicos. Durante o período realizaram-se 17 processos de desestatização, gerando uma arrecadação de US\$ 549.000.000 e uma transferência de dívidas ao setor privado de US\$ 620.000.000. Tiveram destaque as alienações da Eletrosiderúrgica Brasileira (maior produtora de ferros-liga à época), da Aracruz Celulose (até hoje uma das maiores do setor), da Caraíba Metais (única metalúrgica de cobre do país).

No entanto, 11 destas privatizações foram de empresas controladas pelo BNDESPAR, subsidiária integral do BNDES, e duas conduzidas por esta organização, na qualidade de agente de privatização. O BNDES esclarece alguns determinantes das suas alienações no documento "Privatização: a experiência do BNDESPAR no período 1987-1989". O grande número de empresas controladas por esta subsidiária chegou a concentrar 50% do volume de desembolsos no período 1982-1985, desembolsos estes que custeavam gastos decorrentes das controladas. Com isso, os investimentos em participações minoritárias, objetivo social da instituição, se viam prejudicados. O motivo acima e outros enumerados no documento permitem perceber que as explicações para as alienações não passam por questões ideológicas ou por pressões externas, mas sim no interesse da instituição em tomar ações estratégicas para o seu interesse (Velasco 1997).

Em 1989, de acordo com o Sest, existiam 230 empresas estatais federais (179 do setor produtivo) e 28 concessionárias estaduais de energia. No Governo Sarney (1985-1990) foram realizadas 42 desestatizações, sendo 18 privatizações, 2 incorporações, 4 empresas extintas e 18 transferidas aos governos estaduais.

Do ponto de vista legal, um passo relevante que contribuiu para os futuros processos de desestatização foi o Decreto N.º 95.886/1988, que incluiu pela primeira vez os conceitos de desregulação e a possibilidade de concessão de serviços públicos para empresas privadas. A Constituição de 1988 já previa a possibilidade da prestação de serviços públicos e de atividades monopolizadas pelo Estado por agentes privados, possibilidade esta posteriormente regulada no governo de FHC.

## **INTENSIFICAÇÃO E ÁPICE DAS PRIVATIZAÇÕES – 1990 A 2002**

Em 1990, ascendia ao poder o primeiro presidente eleito por voto direto após o término da ditadura militar, Fernando Collor de Mello. Já no primeiro ano de mandato foi instituído o Programa Nacional de Desestatização (PND), que estabeleceu como metas de médio e longo prazo: a redução do endividamento público, a democratização do capital, a modernização e a ampliação da competitividade interna e o aumento da eficiência na produção de bens e serviços. Os esforços iniciais se concentraram na venda de 68 empresas estatais dos setores siderúrgico, petroquímico e de fertilizantes. Apesar das intenções do governo, prematuramente extinto<sup>1</sup>, apenas 18 destas empresas selecionadas foram vendidas, arrecadando receitas no valor de US\$ 4 bilhões. Destas receitas, grande parte foi paga através de moedas de privatização<sup>2</sup>, no caso, títulos públicos de longo prazo com valor de mercado muito inferior ao valor de face. A permissão de uso desse meio de pagamento acabou por prejudicar severamente o saldo destas privatizações.

O substituto de Fernando Collor, Itamar Franco (1992-1994), preocupou-se em suspender os leilões de privatização já marcados. Como o equívoco da utilização de moedas de privatização já havia sido percebido,

1 Collor sofreu impugnação de mandato (impeachment), forçando-o a renunciar em dezembro de 1992.

2 O processo de privatização brasileiro admitiu outros meios de pagamento além da moeda corrente: as chamadas "moedas de privatização". São dívidas contraídas no passado pelo Governo Federal, aceitas como forma de pagamento das ações das empresas estatais que estavam sendo privatizadas. A intenção era reduzir o endividamento e acabar com os compromissos financeiros provenientes dessas dívidas (Lustosa da Costa & Peci 1999). Cabia ao Presidente da República decidir sobre o percentual mínimo de moeda corrente a ser utilizada na privatização de cada empresa. O percentual restante podia ser complementado com as moedas de privatização. As moedas de privatização utilizadas no PND eram as seguintes: Debêntures da Siderbrás; Certificados de Privatização; Obrigações do Fundo Nacional de Desenvolvimento; Créditos Vencidos Renegociados (securitizados); Títulos da Dívida Agrária; Títulos da Dívida Externa; Letras Hipotecárias da Caixa Econômica Federal; Notas do Tesouro Nacional, série M-NTN.

foi enfatizado o uso da moeda corrente durante as novas privatizações. Também se percebeu que as regras que discriminavam os investidores estrangeiros limitavam as concorrências nas licitações, e, por isso, foi aberta ao capital estrangeiro a possibilidade de participação nos certames. Com isso, maiores preços de venda poderiam ser obtidos. Durante estes dois anos, o resultado foi de US\$ 4,5 bilhões, provenientes da venda de 15 empresas.

As privatizações planejadas para o período 1990-1994 não ocorreram de acordo com o desejado, e, segundo Rosa & Senra (1995), vários fatores inibiram o processo de privatização. Os principais obstáculos foram: o impacto do processo de *impeachment* do ex-presidente Collor; a corrupção política apurada pela Comissão Parlamentar de Inquérito do Orçamento da União, destacando as verbas dadas aos parlamentares corruptos por empreiteiras para garantir as privatizações que lhes interessavam; o fracasso da revisão da constituição em 1994; o movimento da sociedade pela ética na política e no Estado, simbolizado por Herbert Souza “Betinho”; a dificuldade política de articular os diferentes agentes e governos estaduais em torno de uma dada estratégia de privatização.

O resultado acumulado das privatizações deste período foi de US\$ 11,9 bilhões, sendo 8,6 bilhões de receita das vendas e 3,3 bilhões de transferência de dívidas. As moedas de privatização representaram 81% da receita obtida com as vendas das empresas no âmbito do PND (BNDES 2002).

As privatizações ocorridas nos governos Sarney, Collor e Franco tiveram como foco as empresas industriais públicas, tendo como essencial motivação obter reajustes fiscais, ao cortar investimentos e custos desnecessários ou descontrolados. Os debates giravam em torno destes temas, mas não haviam ingressado na definição de um novo papel do Estado na economia. Este reposicionamento seria a tônica do governo de FHC, para isso, o processo de privatizações foi intensificado e tornou-se a dimensão central da reforma. Visando à mudança da ordem econômica, empreendeu-se uma reorientação do papel do Estado, no intuito de reduzir sua intervenção e estabelecer a prevalência do mercado como condutor na economia. A privatização, além de ser considerada um meio de redução da dívida pública, passou a ser também parte do processo que visava aumentar a eficiência do sistema econômico (Lustosa da Costa & Peci 1999).

O enfoque nas privatizações foi de tal sorte que, das três dimensões da reforma empreendida –patrimonial, gerencial e tributária–, as ações relativas à redução do aparelho estatal, via alienações, tomaram grande parte da agenda de governo (Lustosa da Costa & Peci 1999). A reforma



tributária não ocorreu nos mandatos de FHC, sendo realizada no governo de seu sucessor. Por sua vez, a reforma gerencial aconteceu, mas foi insatisfatória no que diz respeito à sua execução e aos seus resultados.

Além das empresas federais, as privatizações passaram a abranger também as empresas estaduais, seja por aderência destes entes ao programa, seja por imposição do governo federal. Nas rodadas de renegociação de dívidas, os estados eram estimulados a desenvolver programas de venda dos bancos e empresas de energia elétrica estaduais. Outros, por sua vez, aderiram ao programa por iniciativa própria, transferindo também empresas e serviços de outros setores.

Em 1997 foi privatizada uma das mais importantes empresas estatais do setor produtivo, a Companhia Vale do Rio Doce, na época a maior produtora e exportadora de minério de ferro no mundo e a maior produtora de ouro na América Latina. Essa privatização era, até então, a mais expressiva. No leilão do controle da empresa foram alienadas 99 milhões de ações ordinárias nominativas, correspondendo a uma arrecadação de US\$3,1 bilhões. Também em 1997, mesmo que os montantes esperados não fossem alcançados, as entradas de recursos ocorridas no Governo FHC, até então, já eram quase três vezes maiores que as receitas obtidas no Governo Collor.

Concluída a alienação do SPE, uma nova fase se inaugurava com a privatização da infraestrutura e das concessões de serviços públicos. Diversas mudanças constitucionais e legais foram executadas visando reforçar (ou reformular) a capacidade do Estado nas suas funções de planejamento, regulação, controle e fiscalização. A Lei de Concessões N.º 8.987/1995, nascida do projeto do então senador FHC, definiu as figuras de concessão de serviço público, aplicando-se principalmente aos setores de energia elétrica e de transportes. Estas concessões diferem das vendas de empresas estatais, porque os agentes privados assumem não apenas o direito de prestar determinado serviço público, mas também a obrigação de fazê-lo por um período pré-definido. Também são outorgados os direitos de uso de ativos públicos, que devem ser zelados pelos agentes privados e revertidos ao Poder Concedente ao final do contrato. Em contrapartida, as concessionárias devem apresentar planos de investimentos, financiados pela cobrança de taxas dos usuários dos serviços, desobrigando assim o Estado de investir seus recursos nestes setores e permitindo a alocação de recursos em setores considerados prioritários. Juntamente com a figura de concessão, a Lei Geral das Concessões prevê a criação das autarquias reguladoras, com o objetivo de criar condições favoráveis para o processo de concessão dos serviços públicos e regular a prestação desses serviços.

O desenvolvimento do regime regulatório brasileiro pode ser utilizado como base para a crítica da reforma gerencial empreendida. Por exemplo, a análise do histórico do setor rodoviário e de sua agência reguladora, a Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), demonstra graves deficiências. As primeiras concessões de rodovias datam de 1995 e, até 2001, inexistia, no âmbito federal, uma organização especificamente criada para regular as rodovias, doravante importância logística do setor para o país. Institucionalmente, o Departamento Nacional de Estradas e Rodagens, que detinha atribuições tipicamente executivas, foi o responsável pelos certames, pela regulação dos serviços e pela fiscalização dos convênios de delegação aos estados. Esta consolidação num mesmo órgão de funções de regulação, planejamento, execução dos contratos de concessão e administração direta das rodovias criou uma série de conflitos que prejudicaram o alcance dos objetivos das concessões rodoviárias (Neves 2006).

A exemplo da União, muitos estados transferiram suas rodovias sem o estabelecimento de agências reguladoras que fiscalizassem os serviços prestados, apesar do auxílio do BNDES, gestor do FND e executor dos processos de privatização através do Programa de Estímulo às Privatizações Estaduais. Ainda, na Lei de Concessões não constam os princípios, diretrizes e regras gerais que deveriam ser obedecidas no ordenamento das agências, dificultando a uniformidade em relação a questões essenciais como: os objetivos da regulação, funções e principais atribuições das agências; a estrutura organizacional e de custeio destas; a formatação jurídica do órgão e o grau de independência em relação ao poder público (Moraes 1997).

Na realidade, a única agência reguladora que começou a funcionar antes das privatizações foi a Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL). Logo, não por acaso, as privatizações nessa área puderam ser consideradas bem-sucedidas e os resultados da atividade dessa agência mais satisfatórios (Lustosa da Costa & Peci 1999). A venda das empresas do setor de telecomunicações tornou-se possível com a aprovação da Lei das Telecomunicações (Lei N.º 9.472/1997), que, além de fornecer as orientações sobre a transferência deste serviço público e dos ativos envolvidos, criou, na qualidade de órgão regulador, a ANATEL. Em 1998 o governo federal privatizou 12 holdings – criadas a partir da cisão do Sistema Telebrás – transferindo para a iniciativa privada três empresas de telefonia fixa e oito de telefonia celular (Banda A). A arrecadação somou US\$ 18,3 bilhões e o ágio médio foi de 53,74% sobre o preço mínimo. Além da Embratel, operadora de serviços de longa distância, no ano seguinte, o governo licitou concessões para exploração de quatro áreas de telefonia fixa das empresas-espelho, possibilitando a concorrência com as companhias de

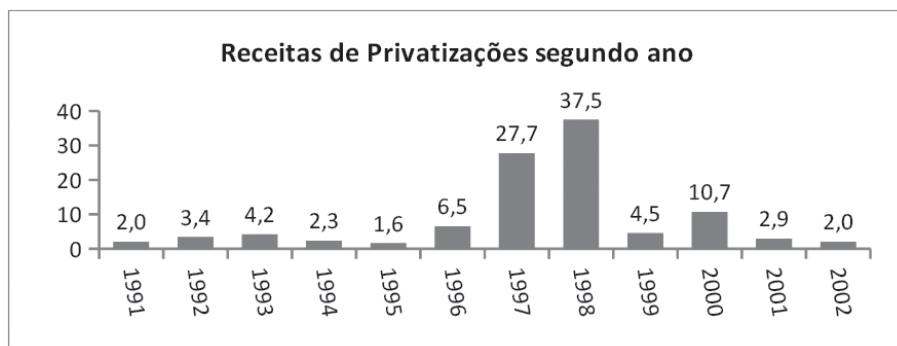
telecomunicações privatizadas, no intuito de melhorar a eficiência do setor, assim como gerar maiores receitas de vendas. O processo de privatização deste setor foi de grande relevância, visto que foi responsável por uma entrada de recursos no valor de US\$ 32.758.000.000, correspondendo a 31% do total de receitas das privatizações entre 1990 e 2002.

O setor elétrico federal teve como início de sua desestatização a venda da Espírito Santo Centrais Elétricas S.A., seguida da privatização da Light Serviços de Eletricidade S.A. e Gerasul. No âmbito estadual, foram privatizadas 20 empresas do setor elétrico, sendo 17 distribuidoras e três geradoras. O resultado total das privatizações deste setor, até 2002, foi de US\$ 29,8 bilhões, sendo US\$ 22,2 bilhões de receitas de vendas e US\$ 7,5 bilhões de transferências de dívidas.

No governo FHC, o resultado acumulado das privatizações foi de US\$ 93,4 bilhões, sendo 14,8 bilhões de receita das vendas e 78,6 bilhões de transferência de dívidas (88,8% do total de receitas entre 1990 e 2002). Houve uma redução da utilização de “moedas de privatização” e aumento do ingresso de moeda corrente nacional, que passou a representar 95% do total arrecadado nos leilões de privatização (de 1990 a 1994 esta parcela foi de 19%). Outra diferença do PND no governo FHC foi quanto à participação do capital estrangeiro, que atingiu 53% do total arrecadado com todas as desestatizações realizadas no país, enquanto que, no período de 1990 a 1994, somente 5% das receitas de vendas das privatizações foram de investidores estrangeiros. De 1995 a 2002 as empresas nacionais responderam por 26% da receita, cabendo 8% às pessoas físicas, 7% às entidades do setor financeiro nacional e 6% às entidades de previdência privada.

Enquanto o setor de infraestrutura/serviços arrecadou o total US\$ 63,2 bilhões, as privatizações de empresas industriais corresponderam a US\$ 10,9 bilhões. O gráfico abaixo apresenta a evolução anual das receitas de privatizações, passando pelos governos Collor, Itamar Franco e FHC.

**Figura 1: Receitas de privatizações segundo ano, em US\$ bilhões, de 1991 a 2002**



*Fonte: BNDES, Privatizações no Brasil 1990/2005 (2006).*

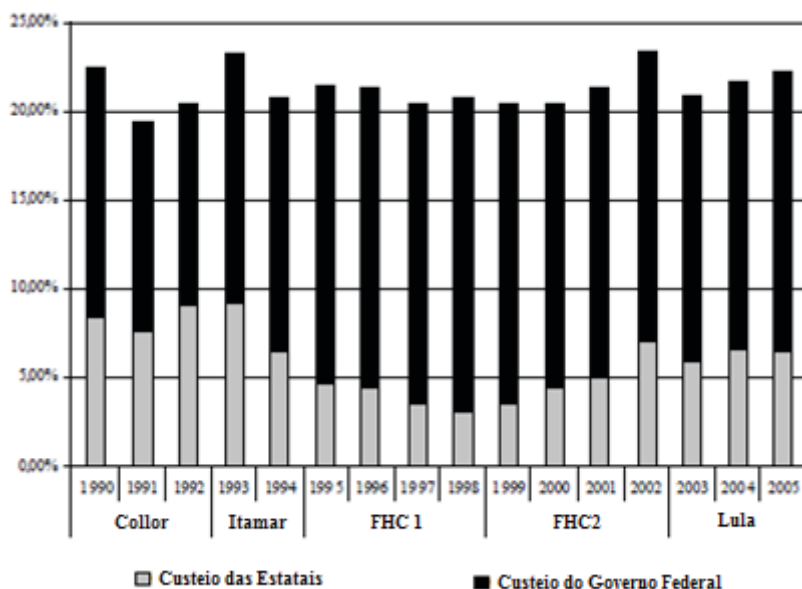
As decisões do governo acerca das alienações, por vezes, passaram por cima de diversas críticas, vindas essencialmente do movimento sindical e de políticos de esquerda, ambos contrários às vendas. Pouco se considerou as opiniões de grupos que não eram contra as privatizações, mas que criticavam a forma como foram leiloadas as estatais. No saldo final, FHC vendeu boa parcela do patrimônio industrial e de serviços públicos construídos em décadas (Belieiro Junior 2007). O BNDES, que desde o início foi o gestor do PND, agiu ativamente como financiador dos compradores, independente destes serem bancos privados, empresas nacionais ou estrangeiras. Os empréstimos às empresas privadas, sobretudo no setor de infraestrutura, foram bastante relevantes, fato que, de certa forma, contraria uma das justificativas para as privatizações: a incapacidade do Estado de investir na melhoria e recuperação de seus serviços devido à crise fiscal (Belieiro Junior 2007, Lustosa da Costa & Peci 1999).

Após mais de uma década do auge do processo de privatização alguns indícios apontam que seus resultados não ocorreram no modo ou intensidade que se previa. O ajuste fiscal, um dos principais (senão o principal) objetivo da reforma patrimonial, não foi satisfatório e a renda obtida não proporcionou ganhos fiscais duradouros. Em primeiro lugar, a receita proveniente das privatizações pouco auxiliou na redução do endividamento, principalmente devido à elevada taxa real de juros vigente desde o início do Plano Real. Entre 1995 e 2003, a dívida líquida do setor público cresceu de 27,98% para 52,36% do PIB. Em valores brutos, a dívida pública passou de US\$ 70 bilhões para US\$ 400 bilhões. O efeito redutor das privatizações sobre o endividamento não passou de 3,65% do PIB até 2003, não compensando nem mesmo o efeito contrário do ajustamento patrimonial (esqueletos), que era de 5,35% do PIB. Em

segundo lugar, os valores obtidos com a alienação de algumas empresas revelam ter sido baixos, como é o caso da Companhia Vale do Rio Doce e das privatizações pagas com moedas de privatização (Gobetti 2010).

É interessante ressaltar que o tamanho do governo<sup>3</sup>, medido pela soma das despesas de custeio do governo com as despesas de custeio das estatais produtivas federais, em termos do PIB, manteve-se relativamente constante.

**Figura 2: Despesas de Custeio do Governo Federal e das Empresas Estatais (em % do PIB)**



*Fonte: Adaptado de Arvate & Maciel (2010).*

Para a construção das séries de dados do “tamanho” do governo foram consideradas as despesas correntes do governo federal, obtidas a partir dos dados de consumo do governo (despesas com custeio: mão de obra, materiais de consumo etc.) subtraindo-se os pagamentos de juros e encargos da dívida pública e as transferências a Estados, Distrito Federal e Municípios. O valor resultante foi, então, calculado em proporção do PIB.

3 O percentual das despesas de custeio do governo em termos do PIB é a medida internacional de comparação do “tamanho” dos governos para países da OCDE. Porém, a história dos países latino-americanos, que passaram por períodos desenvolvimentistas, não permite que se discuta o tamanho de governo sem se considerar as empresas estatais (Arvate & Maciel 2010).

No gráfico, ao se observar o primeiro mandato de FHC –período com maior saldo de privatizações–, é perceptível uma queda das despesas de custeio das estatais produtivas, que, no entanto, é compensada por um crescimento das despesas de custeio da administração federal. Com isso, o “tamanho” do Estado mantém-se relativamente constante. Esta informação reforça argumentos de que o governo brasileiro se concentrou no processo de desestatização, principalmente através da privatização, deixando à margem a reforma patrimonial. Os dados demonstram que o pretendido incremento da eficiência da Administração Pública, reduzindo assim os seus gastos, fez pouca diferença.

## **RETOMADA DO MOVIMENTO DE ESTATIZAÇÃO – 2003 A 2010**

Durante sua campanha eleitoral de 2002, o então candidato à presidência, Luís Inácio “Lula” da Silva, publicou a Carta ao Povo Brasileiro, comprometendo-se em honrar os contratos relativos à dívida pública (doméstica e externa) e executar o programa de auxílio do FMI, negociado no governo de FHC (Lula 2002). Como era de se esperar, este documento não foi suficiente para diminuir a insegurança do mercado internacional. Em 2003, a posse do novo Presidente da República deixou os mercados, nacional e internacional, receosos quanto ao andamento das políticas econômicas brasileiras. Esta desconfiança existia já que, após uma década de privatizações e de dois mandatos de um governo essencialmente neoliberal, ascendia ao poder um candidato de esquerda, com um público histórico de militância trabalhista e de crítica à submissão aos organismos econômicos internacionais.

A sucessão presidencial, no entanto, não apresentou rupturas com as políticas conservadoras do governo anterior, e o arrocho fiscal e os baixos níveis de investimento público não somente foram mantidos como também aprofundados. Os investimentos foram severamente reduzidos. Os montantes aplicados em 2003 e 2004, somados, não alcançavam os valores investidos por FHC em 2002. Portanto, o dilema fiscalismo versus desenvolvimentismo<sup>4</sup> seguia como restrição à ação estatal, e a balança seguia apontando para o lado dos fiscalistas.

Este conservadorismo teve duas consequências principais. Por um lado, tranquilizou os investidores outrora receosos quanto à condução da

---

4 O dilema consiste na oposição das proposições de fiscalistas e desenvolvimentistas. Enquanto os primeiros defendem o aperto fiscal, no (com o) objetivo de criar saldos suficientes para o pagamento da dívida e evitar seu crescimento adicional, seus antagonistas receitam maiores gastos públicos, objetivando estimular o crescimento econômico, de modo a combater a dívida pública sem desacelerar a economia.

política econômica brasileira. Por outro, sinalizou pouco compromisso do governo, que tinha “escolhido” trocar de valores ao chegar ao poder, com seu histórico de militância (Cardim de Carvalho 2003, Paulani 2003, apud Morais & Saad Filho 2011). No entanto, os movimentos de desestatização intensificados na década anterior perderam parte do seu ímpeto, apesar da continuidade da transferência de serviços públicos para a gestão privada. Três fatos sustentam esta afirmação: o crescimento do número de empresas estatais federais, o reconhecimento público da importância destas organizações na economia e o reforço da utilização destas empresas como instrumentos para a execução de políticas públicas.

O aumento do número de empresas estatais federais, por si só, não indica uma mudança de atitude do governo quanto a estas organizações. É preciso investigar os motivos destes movimentos e, também, observar os movimentos de desestatização. Por exemplo, no segundo mandato FHC, o número de estatais federais cresceu aproximadamente 14%. Porém, este crescimento entre 1999 e 2002 deveu-se, essencialmente, à transferência de empresas estatais municipais ou estaduais para o governo federal, realizadas como parte do processo de renegociação das dívidas de estados e municípios (Arvate & Maciel 2010). As empresas transferidas e outras estatais não foram privatizadas devido à ausência de apoio popular e a presença de embates políticos e ideológicos em torno das privatizações que estariam por vir (Pinheiro Giambiagi & Moreira 2001).

Já durante o primeiro mandato de Lula, o número de estatais federais passou para 135 empresas em 2006 –eram de 106 empresas em 2002–, aumento este impulsionado principalmente pela expansão do Setor Produtivo Estatal.

Quanto ao aspecto fiscal das políticas econômicas, as empresas estatais agiram como contrapeso da retração da taxa de investimentos da União entre 2003 e 2005. Segundo o Dest, pelo critério do Programa de Dispêndios Global (PDG), as empresas públicas, que investiram US\$ 7,4 bilhões deflacionados no país em 2002, passaram a investir 11,3 bilhões em 2004 e alcançaram o total de 14,3 bilhões em 2005<sup>5</sup>. O aumento nos níveis de investimento foi de grande auxílio para a situação fiscal e macroeconômica do país, amenizando os efeitos recessivos do aperto fiscal e monetário sobre a economia (Gobetti 2010). A contribuição das empresas estatais demonstrou que estas organizações não são necessariamente nocivas ao bom funcionamento do Estado, nem da economia, como defendido pelos liberais.

---

5 Os relatórios anuais de execução orçamentária das estatais elaborados pelo DEST reúnem os dados de todas as empresas incluídas no PDG, excetuando-se então as empresas dependentes, custeadas com recursos do Orçamento geral da União.



A análise das demonstrações financeiras das estatais assegura que, também no plano microeconômico, os resultados das empresas do setor produtivo foram satisfatórios. A receita líquida do SPE cresceu de US\$ 41 bilhões em 1995 para US\$ 92 bilhões em 2006, considerando os valores correntes<sup>6</sup>. No mesmo período, o lucro líquido passou de US\$ 1,7 bilhão para US\$ 12,8 bilhões e a rentabilidade, medida em proporção do patrimônio líquido, cresceu de 1,8% em 1999 –logo após as privatizações do setor industrial– para 27,2% em 2006. Apesar da redução no número de empresas, o SPE cresceu significativamente em receitas e em gastos no período em questão (Gobetti 2010).

Quanto ao tema das privatizações, observa-se que, entre 1999 e 2006, a contribuição direta e indireta das estatais para o superávit primário totalizou US\$ 119 bilhões em valores atualizados pelo deflator do PIB, totalizando um montante maior que toda a receita proveniente da alienação das estatais entre 1991 e 2002. Porém, enquanto a receita proveniente de uma privatização é obtida apenas uma vez, a contribuição das estatais é contínua, podendo ser ajustada pelo governo de acordo com as necessidades econômicas do país. Portanto, é plausível considerar que o verdadeiro ganho fiscal decorrente da privatização foi proporcionado pelo fortalecimento e reorganização das estatais remanescentes, com destaque para a Petrobras (Gobetti 2010). A percepção de que a manutenção das estatais gerou mais benefícios fiscais no período do que a alienação de empresas públicas contrariou os prognósticos dos fiscalistas quanto às privatizações e, conseqüentemente, fortaleceu os argumentos desenvolvimentistas. Este fato, possivelmente, contribuiu para a mudança de postura do governo quanto ao nível de intervenção estatal na economia e na valorização das empresas estatais, ocorrida a partir de 2006.

Durante os três anos iniciais do primeiro mandato de Lula, o ajuste fiscal não acelerou substancialmente o crescimento da economia, nem melhorou a renda e o nível de emprego. Neste momento, tanto os neoliberais como os desenvolvimentistas recomendaram mudanças nas políticas econômicas adotadas. Os desenvolvimentistas, que receitavam medidas monetárias e fiscais de estímulo ao crescimento para estimular o círculo virtuoso econômico, tinham suas idéias fortalecidas devido à fraqueza dos “novos” prognósticos neoliberais e pelo baixo crescimento econômico dos anos anteriores. Esta visão defendia o aumento do investimento público, elevando a demanda agregada e influenciando positivamente a produtividade e competitividade da economia brasileira, principalmente pela retomada dos investimentos nos setores de infraestrutura. Os defensores dessa vertente

---

6 A cotação do dólar passou de 0,971 reais em dezembro de 1995 para 2,138 em dezembro de 2006.



receitavam, portanto, não somente o aumento nas transferências de renda e no salário mínimo, mas também no investimento por parte do governo federal e das estatais.

Neste contexto, três iniciativas tomadas na execução da política fiscal, ainda em 2006, marcaram o início do reposicionamento do governo federal quanto ao nível e grau de intervenção estatal na economia: a elevação substancial no salário mínimo (em 2006 o salário mínimo subiu 16,7%); o aumento no investimento público (incluindo o das empresas estatais); e a reestruturação de carreiras e salários dos servidores públicos (Barbosa 2010). De acordo com sua nova orientação mais desenvolvimentista, em 2006, o governo federal desenvolveu um programa emergencial para o setor rodoviário que, apesar de pequeno em valor (US\$ 199 milhões), constituiu um marco importante da mudança nas prioridades estatais. Este reposicionamento foi determinante no início do segundo mandato, em 2007, quando as políticas federais seriam reorganizadas, centralizadas e ampliadas, com o desenvolvimento do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) (Barbosa 2010).

A mudança do governo quanto à condução das políticas econômicas se consolidou, tendo como principal evento o início do PAC. Este programa plurianual previa um total de investimentos em infraestrutura de US\$ 303,8 bilhões considerando valores do Orçamento Geral da União e os realizados por empresas estatais. No entanto, esta iniciativa não somente deu seguimento à inflexão no nível de investimento público como indicou a recuperação do papel do Estado no planejamento de longo prazo, em especial nos setores de infraestrutura, articulando as participações estatal e privada fundamentalmente através de concessões ou parcerias. Em ambos os casos, o governo exerceu papéis centrais na coordenação dos projetos, na garantia da demanda e no financiamento de longo prazo. Além dos investimentos em infraestrutura, o plano tinha mais quatro blocos: estímulo ao crédito e financiamento, melhora do ambiente de investimento, desoneração e reforma do sistema tributário, medidas fiscais de longo prazo.

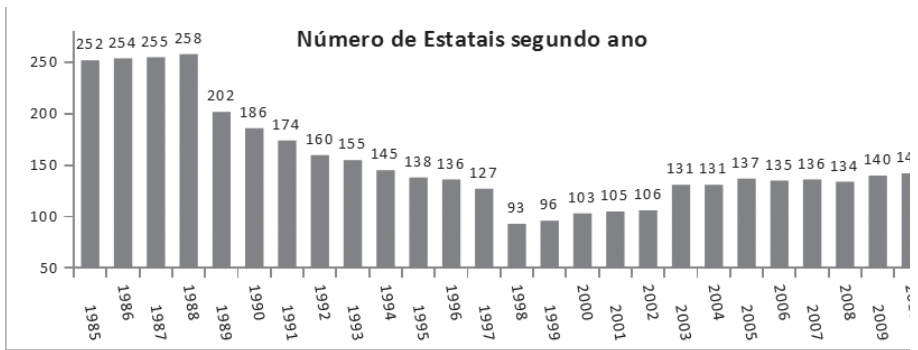
Grandes aumentos da taxa de investimento federal direcionavam-se aos transportes. Os montantes aplicados em ferrovias mais que triplicaram em valores reais de 2005 a 2009, enquanto os investimentos em transporte hidroviário mais que quadruplicaram no período. Em ambos os casos, o crescimento foi influenciado por grandes obras, como a Ferrovia Norte-Sul (US\$ 410,06 milhões somente no ano de 2009) e a construção das eclusas de Tucuruí no rio Tocantins, no estado do Pará (cerca de US\$ 254,42 milhões em 2009) (Orair & Gobetti 2010). Vale ressaltar que esta multiplicação das taxas de investimento é proveniente, essencialmente, dos

níveis muito baixos apresentados nos anos anteriores. As ações relativas ao modal rodoviário, que representou 70% da expansão do setor de transportes no período, incorporaram tanto intervenções estatais diretas como o fortalecimento da atividade reguladora do Estado, devido à ampliação das concessões. A ANTT licitou 2.600 km de rodovias federais e foram incluídos no PND as concessões de aeroportos, novas rodovias, trechos de rodovias federais existentes e o Trem de Alta Velocidade.

Além do aumento dos investimentos públicos, o governo interferiu na economia em mais dois pontos cruciais: 1) no aumento das transferências de renda e na elevação do salário mínimo; 2) na adoção de medidas temporárias de estímulo fiscal e monetário. O objetivo da primeira medida era acelerar o desenvolvimento social. Sua execução ocorreu principalmente através da expansão da Bolsa Família –programa de garantia de renda mínima para famílias mais pobres– e da elevação do salário mínimo real, que cresceu aproximadamente 18% no período do segundo mandato de Lula. Já a segunda medida objetivava, inicialmente, acelerar o crescimento e elevar o potencial produtivo da economia. Somente em 2007, a desoneração tributária representou uma renúncia fiscal de US\$ 3,73 bilhões. A partir da crise econômica mundial de 2008, esta linha de atuação foi intensificada, tornando a política fiscal a política econômica que mais se descolou daquela existente no período pré-crise (Araújo & Pires 2010).

Em 2008 ocorreram desonerações –setor automotivo, setores produtores de eletrodomésticos de linha branca, de material de construção– no intuito de reduzir a influência da crise mundial na demanda agregada. Seguindo neste raciocínio, no final de 2009, o setor moveleiro foi beneficiado com a isenção do Imposto sobre Produtos Industrializados. Para viabilizar o pacote de desonerações fiscais sem incorrer em cortes nos gastos públicos, o governo anunciou a redução da meta de superávit primário de 4,3% para 2,5% do PIB para 2009. Esta variação, além de compensar a redução na receita proveniente das desonerações, permitiu manter as reposições salariais para o funcionalismo público, as políticas de transferência e assistência, a ampliação dos investimentos públicos e a elevação do salário mínimo (Araújo & Pires 2010).

A mudança de atitude do governo quanto à intervenção estatal demonstrou-se também na continuidade do crescimento do número de empresas federais, ocorrido principalmente devido à expansão do Grupo Petrobras.

**Figura 3: Número de empresas estatais federais, de 1985 a 2010**

*Fonte: Perfil das Empresas Estatais Federais - Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais - Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.*

Novamente, o Grupo Petrobras tem uma parcela relevante deste número, mas merece destaque também o Grupo Banco do Brasil. A expansão deste banco, via incorporações, só foi possível a partir de 2008 quando o governo promulgou a Medida Provisória 443. Esta medida autorizou o Banco do Brasil e a Caixa Econômica Federal a comprarem partes de instituições financeiras sediadas no Brasil, através da aquisição tanto de ações como de participações societárias. Para a economia, o governo sinalizou, durante a crise, que interviria ativamente no sistema financeiro, comprando ou financiando instituições financeiras privadas em dificuldade, no intuito de assegurar o funcionamento do sistema, assim como ocorrido nos Estados Unidos e na Europa. Para estes dois bancos brasileiros, a Medida Provisória permitiu que seus complexos bancários pudessem ser expandidos pela compra de partes de outras instituições, possibilidade anteriormente restrita apenas às instituições privadas.

As empresas estatais federais, também durante o segundo mandato de Lula, tiveram grande importância para a economia brasileira, seja com relação ao volume de investimentos –saltando de aproximadamente 1% do PIB em 2007 para pouco mais de 2% em 2010–, seja como instrumentos de execução de políticas anticíclicas. Esmiuçando-se estes números, deve-se destacar o peso da categoria “infraestrutura econômica” no total do investimento público federal. No período em questão, o Grupo Petrobras respondeu por metade do investimento público federal. Após excluir a Petrobras, a infraestrutura econômica (Grupo Eletrobrás e transportes) representou 70% dos investimentos restantes (Orair & Gobetti 2010).

### Quadro 3: Volume de investimentos de Setor Produtivo Estatal, em US\$ bilhões, de 2003 a 2010

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
<b>US\$ bilhões</b>	7,5	9,3	12,0	14,9	21,8	22,2	39,7	49,0
<b>2003 = 100</b>	100	123,8	159,1	197,1	289,6	293,8	526,0	649,1

*Fonte: Perfil das Empresas Estatais Federais – DEST/ Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão*

Os investimentos do Grupo Petrobras, após terem permanecido relativamente estabilizados em proporção do PIB de 2002 a 2006, dobraram de 0,8% do PIB no início de 2007 para 1,6% em dezembro de 2009. Ou seja, o desempenho do investimento público federal no período, especialmente o destinado à infraestrutura econômica, guarda forte correlação com os investimentos da holding Petrobras. A expansão dos seus investimentos coincide com o período do anúncio da descoberta de petróleo leve na camada do pré-sal em meados de 2007 e do início das explorações no ano seguinte, além da retirada da Petrobras do cálculo da meta de superávit primário no ano de 2009 (Orair & Gobetti 2010). A importância da Petrobras deve se tornar ainda maior com a redefinição do marco regulatório em que a empresa passou a ser a operadora única dos campos do pré-sal a serem licitados.

Por sua vez, o Grupo Eletrobrás, que concentra quase a totalidade dos investimentos públicos federais em energia elétrica, manteve o investimento relativamente constante de 2005 a 2007, mas também expandiu sua participação no crescimento do investimento público, passando de US\$ 1,5 bilhão investido em 2006 para aproximadamente 2,59 bilhões em 2010. Outros dados relevantes do período de 2003 a 2010, quanto ao SPE, dizem respeito ao: 1) volume de investimentos, que cresceu 374%; 2) o lucro, que aumentou 294% e; 3) o total do ativo, que cresceu 225%.

Além da importância destes grandes investimentos das empresas estatais produtivas para a execução de políticas anticíclicas, deve-se ressaltar o papel das empresas estatais financeiras, tanto no PAC como no combate à crise econômica de 2008. O estímulo ao crédito e ao financiamento de longo prazo, um dos módulos do programa de aceleração, teve grande parte de suas ações viabilizadas através da ação da Caixa Econômica Federal e do BNDES. Estes bancos reduziram os custos para a obtenção de empréstimos, especialmente nas áreas de energia (geração, transmissão e distribuição), logística (ferrovias, rodovias, aeroportos, portos e terminais) e desenvolvimento urbano (transporte urbano integrado e saneamento

ambiental). Enquanto diversas medidas de estímulo do Banco Central do Brasil aos bancos privados não surtiam efeito, os principais bancos públicos (Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal e BNDES) foram chamados a suprir o mercado de crédito brasileiro, de modo a se tentar compensar a contração da oferta de crédito dos bancos privados (Araujo & Pires 2010).

O crescimento das empresas também pode ser visualizado na evolução do quadro de pessoal próprio. Segundo os dados fornecidos pelo DEST, entre 2003 e 2010, o número de funcionários próprios do SPE cresceu aproximadamente 25%, enquanto o número do setor financeiro cresceu em torno de 38%. No entanto, não são contabilizados nesta publicação os funcionários terceirizados, que possuem participações significativas nos quadros e, em muitos casos, superam o quantitativo de pessoal próprio. Por exemplo, o Grupo Petrobras, que contava com 48.700 empregados próprios e 123.200 terceirizados em 2003, passou a empregar 80.500 funcionários próprios e 291.600 terceirizados em 2010. A evolução foi de, respectivamente, de 65,3% e 136,7%, o que pode indicar que o crescimento das empresas estatais federais pode ser ainda mais significativo, caso sejam considerados também o número de contratados.

## CONCLUSÃO

A atuação das empresas estatais brasileiras, após 1930, sempre foi tema de grande importância nas discussões acerca da intervenção estatal na economia. O papel destas organizações (ou o papel que lhes atribuíam) variou de acordo com as ideologias predominantes, no governo ou no cenário internacional, influenciando diretamente os movimentos de expansão ou redução da estatização da economia. Em ambos os casos, as motivações para esses processos combinavam argumentos macroeconômicos –interferências no desempenho de setores econômicos ou no equilíbrio fiscal do Estado– com informações microeconômicas – eficiência produtiva, flexibilidade, custos de mão de obra etc.

Como instrumentos de intervenção estatal, as empresas do SPE executaram diversas funções. Na década de 1940, estas organizações atuaram no objetivo de suprir as necessidades de insumos básicos para a produção, em relativa escassez devido à Segunda Guerra Mundial. Neste mesmo período, o governo passou a atuar diretamente no processo de substituição de importações nos setores onde a iniciativa privada não era suficiente e também por julgar oportuno desenvolver setores econômicos estratégicos e, mais uma vez, as empresas estatais tiveram grande participação no processo. Durante o período da expansão do SPE, vigorou o pensamento de que a industrialização seria a principal forma de se alcançar o desenvolvimento, cabendo ao Estado fornecer a infraestrutura

física e financeira necessária para este processo. Como eram demandados grandes e coordenados investimentos para a manutenção e ampliação da infraestrutura física, o Estado atuou nessas frentes instalando ou ampliando as empresas estatais de serviços públicos e de apoio financeiro. Foram criadas nesta década empresas siderúrgicas, redes ferroviárias, hidrelétricas e distribuidoras de energia, petrolíferas, bancos de desenvolvimento, holdings de telecomunicações etc. Esta alternativa foi adotada porque o capital nacional se via insuficiente e o estrangeiro dividia seu interesse entre vários países que tinham começado os seus processos de desenvolvimento sobre bases semelhantes.

Na década de 1980, apesar de algumas vozes defenderem a desestatização como forma de reduzir os gastos públicos, as ações relacionadas à alienação de estatais não eram motivadas, principalmente, pela reorientação da atuação estatal em favor do mercado. Muitas privatizações foram realizadas por decisão do BNDES, como forma de reciclar seus recursos investidos. Ademais, as outras desestatizações tiveram o objetivo de frear o ímpeto de crescimento desordenado das estatais ocorrido na década anterior. No entanto, apesar destes processos, não alcançaram grande êxito, subsidiariamente colaboraram para dar publicidade ao tema.

Já durante a década de 1990, ápice da desestatização no Brasil, o SPE foi severamente criticado pela sua “natural” ineficiência e falta de flexibilidade, sendo considerado pelos governantes um fardo ao erário. Tendo como referência as orientações neoliberais, a existência das empresas estatais era considerada prejudicial ao desenvolvimento econômico, que deveria ser maximizado pelas livres forças do mercado. O processo de privatização então se intensificou, objetivando principalmente o ajuste fiscal, mas não obteve os resultados esperados. Deve-se ressaltar que não se pode criticar o processo de privatização isoladamente, já que uma série de fatores impossibilitou o sucesso desta medida: a equivocada utilização das moedas de privatização, os erros de cálculo do valor das empresas, a grande participação do Estado como financiador de suas próprias alienações etc.

A retomada da intervenção estatal na economia brasileira teve grande contribuição das empresas estatais. Não somente nos anos iniciais do governo Lula, mas principalmente durante a retração da economia mundial, ocorrida a partir de 2008, o SPE se destacou ao realizar grandes investimentos capazes de impulsionar o desenvolvimento do país, assim como de manter a economia aquecida enquanto os agentes privados se recolhiam – o que agravaria esta crise. Quanto ao ajuste fiscal do erário, as contribuições recentes do SPE demonstram que as críticas incondicionais dos neoliberais à intervenção estatal e, mais especificamente, sobre as empresas estatais, não podem ser consideradas legítimas.

A propriedade pública de uma empresa não necessariamente é uma fonte de ineficiência, como argumentado por alguns defensores da privatização. Certamente, a utilização destas organizações para a execução de políticas públicas interfere no seu desempenho, porém, deve-se sempre ter em mente que uma empresa, qualquer que seja, existe para remunerar os seus proprietários. Logo, como a propriedade destas empresas é pública, os resultados financeiros, analisados isoladamente, não devem ser parâmetro de avaliação já que o Estado deveria funcionar, entre outras coisas, para maximizar o bem estar da população, fazendo com que a execução de políticas públicas, potencializada pela existência das empresas estatais, tenha prioridade em relação aos resultados financeiros. Deve-se também respeitar a natureza do negócio operado pela estatal e sua própria viabilidade. Mas, como conciliar as demandas depositadas na empresa pública, como conciliar sua natureza estatal com sua natureza empresarial? É recomendável que a sustentabilidade microeconômica não seja sacrificada para que as políticas públicas tenham uma maior efetividade, ainda mais se a interferência governamental se configurar como uma grave ameaça à existência da empresa. Portanto, são potencialmente produtivas as discussões acerca dos níveis de autonomia das empresas públicas.

O histórico apresentado ainda elucida alguns riscos envolvidos nas mudanças ideológicas dos governos. Uma empresa pública, uma vez privatizada, dificilmente retornará a ser propriedade pública (ainda mais se ocupar um setor rentável), enquanto que uma estatal, independente do tempo de existência, lucratividade ou papel econômico, pode ser alienada, sem o devido debate, caso uma corrente liberal assumira o poder. Porém, deve-se ter em mente que, ao mesmo tempo em que são instrumentos para a intervenção estatal, estas organizações são empresas e devem manter-se sustentáveis e competitivas, sendo mantidas enquanto oferecerem os retornos desejado a um custo, para o Estado ou para a sociedade, satisfatório.

Quanto à continuidade do crescimento do investimento público e de expansão do SPE, o atual governo de Dilma Rousseff –ministra-chefe da casa civil durante o segundo mandato de Lula– segue a tendência de reforço da intervenção estatal, principalmente através do PAC 2, programa este que inicialmente previa um investimento público no total de US\$ 573,16 bilhões até 2014. Também foi continuada a expansão das concessões de serviços públicos, em especial os de infraestrutura e as Parceiras Público-Privadas. Portanto, no Brasil, o governo segue combinando um modelo de intervenção direta estatal com a expansão e consolidação da função regulatória do Estado.

Sobre a pesquisa realizada, cabe destacar a dificuldade em encontrar diversos dados relativos às empresas estatais antes da década de 1980.

Foram tomados como referências alguns relatórios e trabalhos sobre o tema, de onde foi “garimpada” uma diversidade de informações nem sempre alinhadas. Descobrir o número de empresas estatais federais e estaduais, a data de criação, seus registros contábeis, entre outras informações, são ações que demandarão maiores esforços.



## ANEXO

**Quadro 4: Privatizações ocorridas entre 1985 e 1989**

<b>Empresa</b>	<b>Setor</b>	<b>Data da Licitação</b>	<b>Valor Venda (US\$ Milhões)</b>
Cia. Melhoramentos Blumenau – Grande Hotel Blumenau	Turismo	Ago. 1986	0,42
Cia. Nacional de Tecidos Nova América	Têxtil	Jun. 1987	15,9
Máquinas Piratininga do Nordeste S. A.	Bens de Capital	Jul. 1987	1,4
Máquinas Piratininga S. A.	Bens de Capital	Nov. 1987	0,1
Eng. Hidráulica e Instrumentação S. A. – Engamatic		Jan. 1987	3,8
Ferritas Magnéticas S. A. – Fermag		Dez. 1987	0,9
Eletrosiderúrgica Bras. S. A. – Sibra	Ferro-ligas	Abr. 1988	47,6
Aracruz Celulose	Celulose	Mai. 1988	156,2
Cia. Guatapará de Celulose e Papel	Celulose e Papel	Mai. 1988	72,8
Caráíba Metais S. A.	Cobre	Ago. 1988	89,7
Cia. Sider. De Moggi das Cruzes	Siderurgia	Set. 1988	4,1
Cimetal Siderúrgica S. A.	Siderurgia	Set. 1988	59
Cia. Brasileira de Cobre	Mineração	Abr. 1989	7,2
Cia. Brasileira de Zinco	Mineração	-	-
Mineração Carmec	Mineração	-	-
Cia de Celulose da Bahia	Celulose	Jul. 1989	14,4
Cia. De Fierro e Aço Vitória	Siderurgia	Jul. 1989	8,2
Usina Siderúrgica de Bahia	Siderurgia	Out. 1989	54,2
Siderúrgica N. S. de Aparecida	Siderurgia	Dez. 1987	12,9
Subtotal 1985 - 1989			548,82

*Fonte: Secretaria Executiva do Conselho Federal de Desestatização/ M.F.*

**Quadro 5: Empresas estatais federais privatizadas entre 1990 e 2005**

<b>Nome Da Empresa</b>	<b>Data De Exclusão</b>
Usiminas Mecânica S.A.	Out. 1991
Usinas Siderúrgicas de Minas Gerais	Out. 1991
Companhia Eletromecânica	Nov. 1991
Mafersa S.A.	Nov. 1991
Cosinor Distribuidora S.A.	Nov. 1991
Companhia Siderúrgica do Nordeste	Nov. 1991
Serviço de Navegação da Bacia do Prata	Jan. 1992
Aços Fionos Piratini S.A.	Fev. 1992
Petroflex Indústria e Comércio S.A.	Abr. 1992
Companhia Petroquímica do Suk	Mai. 1992
Álcalis do Rio Grande do Norte	Jul. 1992
Companhia Nacional de Álcalis	Jul. 1992
Companhia Siderúrgica de Tubarão	Jul. 1992
Fertilizantes Fosfatados S.A.	Ago. 1992
Goiás Fertilizantes S.A.	Out. 1992
Forjas Acesita S.A.	Out. 1992
Acesita Energética S.A.	Out. 1992
Fábrica de Estruturas Metálicas	Abr. 1993
Companhia Siderúrgica Nacional	Abr. 1993
Ultrafertil S.A Indústria e Comércio de Fertilizantes	Jun. 1993
Companhia Siderúrgica Paulista	Ago. 1993
Aço de Minas Gerais S.A.	Set. 1993
Petroquímica União S.A.	Jan. 1994
Mineração Caraíba Ltda.	Jul. 1994
Indústria Aeronáutica Neiva S.A.	Dez.. 1994
Embraer Aviation International	Dez. 1994
Embraer Aircraft Corporation	Dez. 1994
Empresa Brasileira de Aeronáutica S.A.	Dez. 1994
Espírito Santo Centrais Elétricas	Jul. 1995
Light Serviços de Eletricidade S.A.	Mai. 1997
Companhia do Vale do Rio Doce (e 13 subsidiárias)	Mai. 1997
Banco Meridional do Brasil S.A (e cinco subsidiárias)	Dez. 1997
Sistema Telebrás (Embratel, 27 empresas de telefonia fixa e 26 de telefonia celular)	Jul. 1998
Centrais Geradoras do Sul do Brasil S.A.	Set. 1998
Datamec S.A.	Jun. 1999
Banco do Estado de São Paulo S.A. (e cinco subsidiárias)	Nov. 2000
Banco do Estado de Goiás S.A. (e duas subsidiárias)	Dez. 2001
Banco do Estado do Amazonas S.A.	Jan. 2002

*Fonte: DEST*

## REFERÊNCIAS

- Almeida, M.H.T. de (1996). Pragmatismo Por Necessidade: as Rumos da Reforma Econômica no Brasil. *Dados- Revista de Ciências Sociais*, 39 (2), 213-234.
- Araújo, V. L. F. C. e Pires, M. J. S. (2010). Políticas Econômicas para a Superação da Crise no Brasil: A Ação Anticíclica em Debate. En Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) (Ed.), *Brasil em Desenvolvimento: Estado, Planejamento e Políticas Públicas*. Brasília: IPEA.
- Arvate, P. R. e Maciel, V. F. (2010). Tamanho do Governo Brasileiro: Conceitos e Medidas. *Revista de Administração Contemporânea*, 14 (1), 1-19.
- Barbosa, N. e Souza, J. A. P. (2010). A Inflexão do Governo Lula: Política Econômica, Crescimento e Distribuição de Renda. En E. Sader & M. A. Garcia (Eds.), *Brasil: entre o Passado e o Futuro*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo & Editora Boitempo.
- Baer, W., Kerstenetzky, I. e Villela, A. (1973). As Modificações do Papel do Estado na Economia Brasileira. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, 3 (4), 883-912.
- Belieiro Júnior, J. C. M. (2007). Notas de Análise Sobre a Era FHC (1994-2002). *Revista Tópos*, 1 (1), 111-122.
- Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). (1992). *Privatização. A Experiência da BNDESPAR (1987-1989)*. Rio de Janeiro: BNDES.
- \_\_\_\_\_. (2002). *Privatização no Brasil*. Rio de Janeiro: BNDES.
- Bresser Pereira, L. C. (2006). O Novo Desenvolvimentismo e a Ortodoxia Convencional. *São Paulo em Perspectiva*, 20 (3), 5-24.
- Costa, S. et al. (1993). Privatização, neoliberalismo e o modelo de desenvolvimento brasileiro. En Fioravante, M. et al. (Eds.), *A última década*. Rio de Janeiro: Editora FGV.
- Departamento de Coordenação e Controle das Empresas Estatais (DEST). (2008). *Perfil das Empresas Estatais Federais. Ano-base 2007*. Brasília: DEST.

- \_\_\_\_\_. (2009). *Perfil das Empresas Estatais Federais. Ano-base 2008*. Brasília: DEST.
- \_\_\_\_\_. (2010). *Perfil das Empresas Estatais Federais. Ano-base 2009*. Brasília: DEST.
- \_\_\_\_\_. (2011). *Perfil das Empresas Estatais Federais. Ano-base 2010*. Brasília: DEST.
- Fadul, E. C. (1998). Reforma do Estado e Serviços Públicos: Transformação de um Modelo ou Adaptação à uma Nova Ordem Social? En *Seminário Internacional "Reestruturação e Reforma do Estado: Brasil e América Latina no processo de globalização"*. Anais. São Paulo: FEA/FIA/USP.
- Furtado, C. (1979). *Formação Econômica do Brasil*. Rio de Janeiro: Cia Editora Nacional/Fundo de Cultura.
- Gobetti, S. W. (2010). Estatais e Ajuste Fiscal: Uma Análise da Contribuição das Empresas Federais para o Equilíbrio Macroeconômico. *Economia e Sociedade*, 19 (1), 29-58.
- Gurgel, C. (2003). *A Gerência do Pensamento: Gestão Contemporânea e Consciência Neoliberal*. São Paulo: Cortez.
- Lula (2002). *Compromisso com a Soberania, o Emprego e a Segurança do Povo Brasileiro*. Disponível em <http://www.fpabramo.org.br/uploads/compromissocomasoberania.pdf> [15-06-2012].
- Lustosa da Costa, F. e Peci, A. (1999). Desestatização como Estratégia de Reforma do Estado: Análise Preliminar da Privatização do Brasil na Nova República. *Revista de Administração Pública*, 33 (3), 191-205.
- Morais, L. e Saad Filho, A. (2011). Da Economia Política à Política Política Econômica: O Novo-Desenvolvimentismo e o Governo Lula. *Revista de Economia Política*, 31 (4), 507-527.
- Moraes, L. R., A. (1997). Reestruturação dos Setores de Infraestrutura e a Definição dos Marcos Regulatórios. En Resende, F. e De Paula, T.B. (Eds.), *Infraestrutura: Perspectivas e Reorganização*. Brasília: IPEA.
- Neves, Luciana Gomes (2006). *Concessões de rodovia: o caso da Rodovia Dutra*. Dissertação (Mestrado em Economia), Universidade Federal Fluminense, Brasil.

- Orair, R. O. e Gobetti, S. W. (2010). Retomada do Investimento Público Federal no Brasil e a Política Fiscal: Em Busca de um Novo Paradigma. En Cardoso Jr., J. (Ed.), *Brasil em Desenvolvimento*. Brasília: IPEA.
- Piccolo, M. (2010). *Reformas Neoliberais no Brasil: A privatização nos Governos Collor e Fernando Henrique Cardoso*. Dissertação (Mestrado em História), Universidade Federal Fluminense, Brasil.
- Pinheiro, A. e Oliveira Filho de, L. (1991). *Privatização no Brasil: Passado, Planos e Perspectivas*. Rio de Janeiro: IPEA.
- Pinheiro, A. e Giambiagi, F. (1992). *As Empresas Estatais e o Programa de Privatização do Governo Collor*. Rio de Janeiro: IPEA.
- Pinheiro, A., Giambiagi, F. e Moreira, M. M. (2001). *O Brasil na Década de 90: Uma Transição Bem-Sucedida?* Rio de Janeiro: IPEA.
- Rosa, L.P. e Senra, P. (1995). *Participação Privada na Expansão do Setor Elétrico ou Venda de Empresas Públicas*. Rio de Janeiro: COPPE/UFRJ.
- Rigolon, F. e Piccinini, M. (1997). *O Investimento em Infraestrutura e a Retomada do Crescimento Sustentado*. Rio de Janeiro: BNDES.
- Ruckert, I. (1981). Alguns Aspectos das Empresas Estatais no Brasil. *Ensaio FEE*, 2 (1), 75-93.
- Saravia, E. (2004). *Estado e Empresas Estatais. Criação e Crescimento. O Papel das Empresas Estatais como Instrumento de Política Pública*. Brasília: MPOG.
- Tenório, F. G. (1997). *O Estado Empresarial Brasileiro - Notas Histórico-Ideológicas*. Rio de Janeiro: Editoria FGV.
- Velasco, L. Jr. (1997). *A Economia Política das Políticas Públicas: Fatores que Favoreceram as Privatizações no Período 1985/1994*. Rio de Janeiro: BNDES.

Recibido: 31-08-2012

Aceptación de la versión final: 05-04-2013