

CPMI DAS PRIVATIZAÇÕES: A HEGEMONIA NEOLIBERAL

Calino Pacheco Filho*
Carlos Roberto Winckler**

"Venham aqui todos os ladrões do mundo. Tenha cada um tantas mãos como o Briareu Centímano em cada mão outras tantas unhas. Não fique unha que aqui não venha a este exame. Pesquem, cacem, empolguem e pilhem tudo quanto quiserem, ouro, prata, pérolas, jóias de pedraria mais preciosa, ofícios, benefícios, comendas, morgadios, títulos, honras, grandezas até não mais (...)"

Arte de Furtar
Anônimo do século XVIII

Introdução

O processo de privatização em curso na América Latina, em graus variados, a partir da segunda metade dos anos 80, relaciona-se com a crise de financiamento com base no endividamento externo, que transparece na crise dos Estados locais e no processo de renegociação da dívida externa. Aos credores interessaria a conversão da dívida em investimento. A privatização apresenta-se como troca patrimonial vinculada à crise fiscal e ao endividamento público elevado. Se, nos países capitalistas avançados, a crise dos anos 70 acabou resultando no abandono relativo da intervenção estatal de corte keynesiano, com processos de privatização envolvendo trocas patrimoniais, esse processo não representou, necessariamente, perda de soberania, como é o caso da América Latina. Aqui, há sobredeterminação de pressões de credores — Banco Mundial, FMI —, que condicionam em larga escala o processo, dentro dos parâmetros estabelecidos pelo Consenso de Washington. A abertura, a desregulamentação e a troca patrimonial tornam-se elementos básicos do discurso de governos de corte neoliberal ou de governos que, pela força das circunstâncias, se adaptam a novas exigências (Collor, Menem). Todavia devem-se levar em consideração as diferentes

* Economista da FEE e Perito da Justiça do Trabalho.

** Sociólogo da FEE e Professor da PUC-RS e da UCS.

Os autores agradecem ao gabinete do Deputado Federal José Fortunati (RS) por sua presteza no envio dos relatórios técnicos da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito (CPMI) das privatizações.

etapas das privatizações realizadas. O Chile e o México encontram-se em fase mais avançada. No Chile, o processo foi facilitado pelo regime autoritário; por outro lado, o Chile e o México, pelo fato de terem estabilizados, suas economias dentro dos parâmetros neoliberais, avançaram suas propostas de privatização no sentido das grandes estatais. O Brasil e a Argentina iniciaram o processo em 1989 e 1990, em um contexto de instabilidade e de regimes democráticos. Parece haver convergência nos processos de privatização, na medida em que se procura articular a conversão das dívidas interna e externa, a desregulamentação e as facilidades ao fluxo de investimentos externos. Não obstante, o caso brasileiro apresenta especificidades: a alta concentração da dívida externa nas empresas estatais, sendo o Tesouro, após 1985, o principal financiador, com grandes limitações, ao se esgotar o financiamento externo; o programa de privatizações assumiu forte caráter patrimonial, com vistas a resolver a crise fiscal do Estado, estreitamente vinculada a interesses privados nacionais (e não, como se temia, internacionais), com critérios apenas parcialmente tomados públicos; e, finalmente, dado o seu caráter imediatista, o processo de privatização não foi articulado a um projeto de desenvolvimento ou de redefinição das relações entre os setores público e privado, a não ser que se considerem as linhas genéricas do discurso neoliberal (desregulamentação, eficiência, primado do mercado, equilíbrio orçamentário).¹

No período 1968-82, as empresas estatais operaram como agentes dinamizadores da tríplice aliança (setores estatal, nacional e estrangeiro), utilizando como instrumentos de financiamento a política tarifária e o endividamento externo.

Até 1982, os investimentos ainda puderam ser atendidos nas áreas de siderurgia, setor elétrico e petróleo. Entre o fracasso do II Plano Nacional de Desenvolvimento (1976) e as restrições de financiamento (1982), coube progressivamente ao Governo a tarefa de obter divisas para o fechamento do balanço de pagamentos em um contexto de inflação crescente. Com o estancamento dos recursos externos entre 1982 e 1985, parte da dívida do setor público passou a ser "rolada"², as estatais foram instrumentalizadas na captação de recursos externos junto a entidades multilaterais, além de subsidiarem o setor exportador, dada a busca desesperada do Governo em manter crescentes superávits comerciais. A partir de 1985, com a suspensão dos fluxos externos e com a impossibilidade de redefinir a política tarifária subordinada à política macroeconômica de sustentação das exportações, o financiamento tornou-se cada vez mais responsabilidade do Tesouro, o que, em última análise, acabou resultando na dependência das empresas estatais das transferências fiscais. O resultado é conhecido: redução do nível de investimento, deterioração da intervenção estatal nas áreas sociais e de infra-estrutura, maior peso do setor financeiro especulativo, dada a dívida interna e a relativa desarticulação no bloco da aliança modernizante-conservadora vigente pelo menos

¹ Há que se considerar que é próprio do pensamento liberal uma visão pragmática da política. As elites burguesas convenceram-se, no final da década de 80, do caráter estrutural da crise, reconhecendo que o desenvolvimentismo responsável pela alavancagem da Segunda Revolução Industrial no País esgotara suas potencialidades. Admitiam que o elo mais fraco era o processo de financiamento.

Ainda que tenham ocorrido diferenças na condução da política econômica no Governo Collor, as linhas gerais do projeto neoliberal não se alteraram. O Governo avançou seu projeto de reformas: a liberação comercial foi iniciada, foi eliminada a reserva de mercado na informática, os preços foram liberados e foi realizada a revisão de isenções fiscais, de subsídios, de linhas de crédito, além de cortes nos investimentos públicos.

² A rolagem dava-se através de mecanismos de *releding*, reempréstimos de recursos creditados em nome de bancos internacionais no Banco Central, resultado da renegociação da dívida

desde os anos 50. Em que pese à crise, a estruturação básica do setor público estatal (as últimas *holdings* SIDERBRÁS e TELEBRÁS foram constituídas no início dos anos 70) manteve-se inalterada até fins da década de 80. O Estado nos anos 80 apenas se desfez de empresas marginais sob o controle "hospitalar" do BNDES.³ Apenas com o Governo Collor, adotou-se um projeto mais radical de privatização, em um quadro recessivo, com queda de recursos fiscais e desarticulação da Secretaria de Controle das Empresas Estatais — criada em 1979 —, cujas atribuições foram descentralizadas em diferentes Ministérios. Foi a partir desse contexto que surgiu o Programa Nacional de Desestatização (PND), criado por medida provisória, já no início do Governo Collor, com a proposta de afastar o Estado de suas atividades empresariais e direcioná-lo para atividades tradicionais nas áreas de educação, saúde e segurança.

Os argumentos governamentais pró-privatizações centraram-se basicamente na necessidade de estancar a hemorragia do Tesouro na sustentação das estatais, na redução da dívida com captação de deságios, na necessidade de modernização e de expansão econômica, na crítica à ineficiência do Estado e na criação de um ambiente favorável ao retorno de investimentos externos.

O projeto de privatizações foi concebido como um programa de ajuste patrimonial visando captar recursos em moeda corrente. A promoção desse reajuste se daria com o uso de certificados compulsórios, cuja negociação seria restrita à compra de ações. Com tal mecanismo, o Governo, que vivia a fase eufórica do Plano Collor I, permitir-se-ia controlar o processo e forçaria, em certa medida, o setor financeiro a tomar-se um efetivo corretor, senão um investidor. Tal modelo sob pressão de setores privados foi abandonado, tomando-se os certificados de privatizações uma moeda entre outras. Com isso, o ganho governamental ficou praticamente limitado ao deságio nas "moedas podres". Por outro lado, e isto é essencial, nesse modelo assumem relevância as empresas de consultoria especializadas em avaliações, os agentes financeiros detentores de ativos públicos compulsórios — títulos da dívida agrária, e debêntures, dentre outros —, o BNDES, os bancos privados e os oficiais, os especuladores de todo calibre, as industriais e as empreiteiras: um bloco lobista de peso. Diga-se de passagem que a definição de uma política de corte privatista não sofreu obstrução significativa do Congresso, o que evidencia a existência de um projeto nacional de adaptação passiva à ordem internacional, como convém à visão de mundo liberal-conservadora.

O PND e as privatizações

O Programa Nacional de Desestatização foi criado pela Lei nº 8.031, de 12 de abril de 1990. A lei prevê uma Comissão Diretora do Programa e institui o Fundo Nacional de Desestatização. As empresas estatais incluídas dependem de autorização

³ Essas estatizações ocorreram em setores em que o Estado não pretendia se instalar. O Estado passou a controlá-los na expectativa de recuperar recursos públicos investidos nessas atividades. O Ministério da Fazenda e o BNDES chegaram a deter o controle acionário de 35 empresas, envolvendo 45 000 empregos diretos, dos mais variados setores, como têxteis, hotelaria, processamento de dados, não ferrosos, siderurgia, dentre outros.

expressa do Presidente da República. Essa inclusão se dá baseada em estudos elaborados por organismos do Governo Federal.

Ao BNDES cabe o papel de gerir e de instruir o processo de privatizações; de prestar todas as informações, cumprindo, portanto, os diplomas legais que definem cada uma das etapas do processo; de executar as decisões da Comissão Diretora e da própria Presidência da República, contratando, mediante licitação pública, as consultorias para a realização de duas avaliações econômicas e, ainda, uma consultoria para as áreas contábil, jurídica e de avaliação patrimonial. Além disso, o BNDES é o gestor do Fundo de Desestatização — onde se depositam as ações das empresas que foram incluídas no Programa Nacional de Desestatização — e atua como uma secretaria-executiva da Comissão Diretora do PND.

Foram priorizados para fins de privatização, os setores siderúrgico, petroquímico e de fertilizantes, em razão de ser neles dominante a presença estatal, devido à natureza industrial de suas empresas, e pelo fato de serem consideradas áreas livres de acordo com os preceitos constitucionais. Até junho de 1993, 66 empresas estavam incluídas no PND, sendo 32 controladas direta ou indiretamente pelo Governo Federal e 34 com participações minoritárias da PETROQUISA e da PETROFÉRTIL em empresas do setor privado.

A regulamentação do Programa Nacional de Desestatização prevê que a alienação se dê preferencialmente sob a forma de leilões públicos, sendo o preço mínimo ou inicial do leilão fixado pela Comissão Diretora.

Nos primeiros dois anos e meio de vigência do PND, 24 empresas foram privatizadas, destacando-se o setor siderúrgico, com venda de estatais com produção superior a 17 milhões de toneladas. Outras sete empresas consideradas inviáveis foram liquidadas. A primeira fase do Programa está virtualmente esgotada: privatizaram-se toda a siderurgia, todo o setor de fertilizantes, e a privatização da petroquímica está razoavelmente avançada.

As inúmeras críticas à organização e ao funcionamento do PND, bem como denúncias de irregularidades em sua condução resultaram num processo de investigação levado a efeito pelo Congresso Nacional.

Em 28 de abril de 1993, foi instalada uma Comissão Parlamentar Mista de Inquérito (CPMI) para investigar a execução do Programa Nacional de Desestatização. Os trabalhos dessa importante comissão tiveram pouquíssima cobertura da imprensa, contrastando com os generosos espaços reservados para o tema da privatização das empresas estatais no Brasil. Esse fato levou o relator da CPMI a acusar a imprensa — já na apresentação de seu relatório — de tecer uma "intransponível muralha de silêncio (...) com a mais negra censura" sobre o assunto. A sua revolta sobre a conduta da imprensa levou-o a dizer que

"(...) enquanto a liberdade de imprensa passar pelo caixa dos patrocinadores, esta 'liberdade' permanecerá agrilhoada aos interesses dos patrões, prisioneira das meias verdades, meias falsidades, do erro, da mentira, do engodo e do embuste, um instrumento de vantagens cujo limite é tênue, dependendo apenas do ângulo de visão, liberdade que não liberta senão que consolida obliquidades beatificadoras de pecados ou legalizadoras de delitos".

A CPMI foi, portanto, cercada pelo boicote da imprensa, pela ausência nas discussões da maioria dos parlamentares componentes da Comissão, pela pressão de

lobbies, que, além de outras coisas, acabaram evitando a quebra do sigilo bancário de 14 pessoas físicas e de quatro pessoas jurídicas suspeitas de participarem das irregularidades ocorridas durante o processo de privatização das empresas estatais.

A discussão a respeito da retirada do Estado das atividades diretamente produtivas deveria envolver uma gama de elementos, como a política industrial, a alteração resultante da matriz industrial com as privatizações, a oportunidade da privatização em tempos de recessão, os critérios de avaliação das estatais, dentre outros. A Sub-comissão Especial para Acompanhamento do PND já havia, em relatório, feito uma série de críticas à condução do Programa, que deveria inserir-se numa reorganização econômica do Estado e numa nova concepção de política industrial para o País, propondo uma discussão ampla na sociedade e sugerindo que "(...) como procedimento cauteloso, não sejam efetuados leilões, até o amadurecimento e o entendimento nacional sobre o assunto".

O patrimônio público construído durante décadas, envolvendo o investimento de vastos recursos, que deixaram de ser aplicados na área social para que o Estado, por razões estratégicas, optasse pelo investimento diretamente produtivo, não pode ser alienado sem ampla discussão sobre o que significa hoje e as suas conseqüências no futuro.

O relatório da CPMI ressalta que o PND partiu de uma concepção falha ao não tratar a questão da privatização como eminentemente estrutural, optando pelo simplismo e pelo imediatismo, e não a partir de uma visão global da transferência das empresas controladas pelo Estado para o setor privado.

O PND começou a ser executado em 1991, quando foram vendidas apenas cinco empresas. A partir de 1992, ocorreu uma aceleração no Programa, quando foram transferidas 16 estatais para a iniciativa privada, no valor de US\$ 2,3 bilhões. O relatório da CPMI levanta que foi incorreto escolher uma época de forte recessão para iniciar o processo de privatizações. A política monetária restritiva à disponibilidade de recursos financeiros e a adoção, pelo Banco Central, de juros altíssimos (42% ao ano) não aconselhavam naquele momento a venda de ativos do Estado. Por outro lado, o conjunto de setores escolhidos para iniciar o processo de privatizações — siderurgia, petroquímica e fertilizantes — enfrentava uma situação adversa no cenário internacional, o que levou o México, por exemplo, a suspender o processo de privatização de sua petroquímica, pois a sua venda naquela conjuntura seria levada a efeito com prejuízos.

Uma série de concessões foram feitas aos compradores das empresas estatais, contradizendo um dos principais objetivos do PND, que é o da redução da dívida global do setor público, interna e externa.

Dentre as formas de pagamento à disposição dos interessados no processo de venda das ações das empresas destacam-se: as moedas nacionais (cruzeiro, cruzado novo, cruzeiro real, etc.); os Certificados de Privatização; os créditos e os títulos diversos; Obrigações do Fundo Nacional de Desenvolvimento (OFND); os Títulos da Dívida Agrária; as debêntures da SIDERBRÁS; e outros créditos contra a União ou entidades por ela controladas, direta ou indiretamente.

As ações alienadas no âmbito do PND, adquiridas com títulos da dívida pública federal, não sofrem tributação. Além disso, o setor público financia, a longo prazo, os compradores das ações das empresas privatizadas, e as empresas estrangeiras, que antes só podiam comprar 40% do capital votante, passam a ser autorizadas a comprar até 100% das ações de controle de empresas integrantes do Programa.

A compra de "moedas de privatização", de posse do BNDES, é financiada em 12 anos, com dois de carência, 10 de amortização, juros suaves de 6,5%, com parcelas progressivas de amortização (duas parcelas de 1,5% do crédito no primeiro ano, duas de 2,5% no segundo ano e assim sucessivamente, até a liquidação do crédito) e tendo como garantia as próprias ações adquiridas.

O relator da CPMI enfatiza que as condições altamente favoráveis dos financiamentos do BNDES e dos demais agentes financeiros aos compradores das ações das empresas estatais alvo das privatizações não contribuem para a redução da dívida pública nem para o saneamento das finanças do setor público. Para combater o déficit das contas federais, seria essencial receber em contrapartida pela venda das empresas do Estado moeda corrente e não títulos, com o objetivo de fazer caixa e de diminuir a necessidade de financiar o Tesouro pela emissão de títulos de dívida ou pela emissão de moeda.

Um dos propósitos do PND é contribuir para o fortalecimento do mercado de capitais, com a democratização da propriedade do capital das empresas que integram o Programa. Porém o que está acontecendo é o contrário. As empresas privatizadas estão contribuindo para a formação de oligopólios em alguns setores: o oligopólio de fabricação e de comercialização dos aços não planos; a formação do oligopólio dos aços planos; o monopólio dos fertilizantes; e a maior concentração do capital privado, participante do setor petroquímico.

Há casos em que uma estatal é comprada por um grupo setorialmente dominante, para fechá-la em seguida, como ocorreu com a COSINOR, adquirida pelo Grupo Gerdau para ser fechada logo depois.

A avaliação dos patrimônios das empresas a serem privatizadas é feita através de projeções conservadoras, incorporando cenários de longo prazo, os mais pessimistas possíveis, independentemente do histórico desenvolvimentista ou expansionista da empresa. O ano de 1991, marcado por profunda recessão e preços deprimidos, é tomado como parâmetro, projetando as receitas no fluxo de caixa em valores extremamente conservadores.

De acordo com os editais publicados pela Comissão Diretora do PND para determinar o preço de oferta das empresas, deveriam ser levados em conta o valor de reposição — que valoriza os bens e os direitos a receber pelos seus valores de mercado — e o valor econômico — calculado com base no valor presente do fluxo de caixa projetado, para um número de anos futuros preestabelecidos. Porém isso não foi cumprido, na medida em que foi considerado apenas o valor econômico.

Em decorrência desse critério, houve nítidos prejuízos na venda das estatais, uma vez que os investimentos fixos realizados e não diretamente vinculados à produção, quando e se considerados na formação do preço de oferta das empresas, o foram por valores insignificantes; terrenos disponíveis para usos alternativos, terminais portuários e de transporte e unidades beneficiadoras de matérias-primas não tiveram a devida valorização de seus ativos como unidades independentes. Os estoques de produtos acabados e de matérias-primas, bem como o saldo de caixa aparecem no fluxo de caixa projetado com valores modestamente estimados. Além disso, as subsidiárias das empresas postas à venda não foram avaliadas de forma independente, para possível venda em separado.

Com relação às minas em exploração ou às jazidas minerais, cujos direitos de lavra pertençam à estatal incluída no Programa, o patrimônio e o potencial mineral e as vantagens comerciais em nada contribuíram para a elevação dos preços de oferta de venda.

Se os ativos fixos das empresas em processo de desestatização foram absurdamente desqualificados, suas contas passivas tiveram tratamento inverso. A título de saneamento financeiro, o Tesouro assumiu a grande maioria das dívidas das estatais a serem alienadas. Em alguns casos, essa absorção de débitos é superior aos valores de venda da empresa. Essa metodologia adotada para a obtenção do preço de oferta das empresas certamente não vai ao encontro da meta do PND de diminuição do déficit e da dívida pública.

Outra questão importante investigada pela CPMI foram as taxas elevadas de desconto do fluxo de caixa das empresas. Quanto maior for a taxa de desconto adotada, menor será o valor presente do fluxo de caixa e menor o número de anos necessários para a amortização dos recursos aplicados na compra das empresas. Ou seja, a fixação de taxas de desconto elevadas diminui o preço mínimo de venda das empresas.

As taxas de desconto aplicadas nas estatais foram de 18% (amortização em quatro anos e dois meses), 15% (amortizadas em cinco anos) e 14% (amortizadas em cinco anos e três meses), enquanto as taxas utilizadas historicamente por organismos internacionais são de 6% (amortização em 12 anos), 8% (amortizados em nove anos) e, no limite, 10% (sete anos para amortizar). Além disso, o "risco Brasil", artifício usado para elevar os juros dos empréstimos externos contraídos pelo País, foi utilizado para elevar em três ou quatro pontos a taxa de desconto, contribuindo para diminuir ainda mais o preço mínimo de venda das empresas.

Fazendo um balanço dos quatro anos de prática do PND, o relatório da CPMI aponta conclusões no seguinte sentido: "(...) verifica-se a implementação de um conjunto articulado de medidas, para diminuir o valor de oferta do bem público e ações adicionais que favorecem ainda mais os adquirentes desses mesmos bens".

Com base na investigação levada a efeito sobre a forma com que o PND encaminhou o processo de privatização de empresas do Estado, o relatório propõe "(...) rever todo o processo e exigir responsabilidade daqueles a quem a população, direta ou indiretamente, confiou a responsabilidade de seus recursos".

A privatização do setor de fertilizantes

A decisão do Estado de investir no setor de fertilizantes resultou do desinteresse do setor privado em participar de empreendimentos de porte, com intensiva aplicação de capital e de tecnologia, custos elevados de manutenção e atualização tecnológica, baixa taxa de retorno *vis-à-vis* a outras oportunidades de negócios que se apresentaram ao capital privado nacional. O capital internacional chegou a participar da ULTRAFÉRTIL, mas depois desistiu, em busca de outras alternativas.

A intervenção estatal no setor de fertilizantes seguiu a lógica predominante na indústria de petróleo e derivados a nível mundial — das 17 maiores empresas do setor de fertilizantes, incluindo-se a PETROFÉRTIL, 12 são estatais, quatro são privadas, e uma é de economia mista, todas elas ligadas a grandes empresas petrolíferas.

A importância dos investimentos estatais neste setor é reconhecida até por um defensor — e beneficiário — do processo de privatizações, o Dr. Wladimir Pugina, Vice-Presidente da FERTIBRÁS e membro do Conselho de Administração do Consórcio adquirente da FOSFÉRTIL, da GOIASFÉRTIL e da ULTRAFÉRTIL, que admitiu, em depoimento à CPMI, "(...) o papel pioneiro do Estado no sentido de aportar recursos e

no sentido de desenvolver uma indústria (...) [com isso] indiscutivelmente o país acabou tendo uma indústria de fertilizantes".

Na década de 90, a PETROFÉRTIL buscou discutir, para o setor de fertilizantes, um novo modelo propondo parceria com o setor privado e uma forma progressiva de desestatização. Essas propostas não foram consideradas, e, com a implantação do PND, o conjunto das empresas estatais do setor foi considerado prioritário para ser privatizado como um todo.

Empresas de consultoria internacionais contratadas pelos interessados na compra de estatais como a FOSFÉRTIL, a ULTRAFÉRTIL e a PETROFÉRTIL constataram que essas empresas eram modernas, eficientes e atualizadas em termos de tecnologia.

A estratégia das privatizações no setor de fertilizantes fica mais clara quando o CS First Boston frisa que:

"Atualmente é proibida a privatização da PETROBRÁS a nível de matriz, porém sua privatização a nível de subsidiárias poderia acarretar importantes melhorias à eficiência operacional e aos majoramentos dos seus bens de capital. Outras áreas sob o domínio da PETROBRÁS também poderiam ser apreciadas no que diz respeito à sua privatização integral ou mesmo parcial, sendo essas as de refino, de marketing, da exploração e de serviços".

A venda das empresas estatais do setor de fertilizantes não contribuiu para a redução da dívida pública, haja vista que os títulos da mesma não foram resgatados em moeda corrente; trocaram simplesmente de mãos, não se concretizando uma redução efetiva da dívida pública.

Uma das principais causas das subavaliações das empresas privatizadas foi a consideração de uma taxa de desconto acima dos padrões internacionais. Enquanto, a nível mundial, se admitem taxas de 5% a 10% ao ano, a taxa de desconto considerada para as empresas estatais brasileiras do setor de fertilizantes foi de 15,15%.

O relatório da CPMI também denuncia que a compra da FOSFÉRTIL, da ULTRAFÉRTIL e da GOIASFÉRTIL pelo grupo FERTIFÓS elimina a competitividade do setor ao transferir o monopólio de fertilizantes da área estatal para um grupo de empresas privadas, sinalizando a formação de um oligopólio no setor.

A privatização do setor petroquímico

O setor petroquímico tem sua dinâmica determinada pelo acesso às matérias-primas petrolíferas. A lógica desse setor é a de uma profunda integração, fornece insumos a toda a indústria de transformação e ao setor agrícola, além de sua tecnologia ser de caráter intensivo. O sistema brasileiro PETROQUISA foi, até 1990, altamente lucrativo, nunca recorreu ao Tesouro Nacional e, associado ao empresariado nacional e ao internacional, implantou três pólos: São Paulo, Bahia e Rio Grande do Sul. Consolidado o sistema, e mesmo antes do PND, a própria PETROQUISA propôs ao Governo um modelo de privatização em bloco, gradativo, mantendo-se a presença estatal no setor, com entrada de moeda forte e democratização do capital, como se processou na Itália e na França. Havia uma preocupação em manter a participação da PETROBRÁS/PETROQUISA, garantindo suprimento de matéria-prima e orientação estatal,

com vistas a impedir práticas abusivas do mercado, a manter a nacionalização dos empreendimentos e a desenvolver tecnologias.

O Programa Nacional de Desestatização, nessa área, optou, contra a lógica do setor, por vender, uma a uma, as participações acionárias da PETROQUISA, o que desestruturou o setor petroquímico e privilegiou grupos na aquisição do parque petroquímico com "moedas podres", a preços favorecidos, fomentando oligopólios privados. A privatização nesse setor não contribuiu para a redução da dívida pública, pois a PETROQUISA, a PETROFÉRTIL e a PETROBRÁS são empresas de economia mista, assim, o pagamento realizado com títulos da dívida pública apenas mudaram de endereço. Os beneficiários foram os grupos que adquiriram esses títulos no mercado com deságio superior a 50%, afora aqueles que conseguiram financiamentos vantajosos junto ao BNDES, sem se contar o prejuízo de 450.000 acionistas minoritários, que assistiram estoicamente a troca de suas poupanças por "moedas podres". Dentre outras irregularidades, tem-se a subavaliação de empresas como PETROFLEX, COPESUL, ALCALIS, NITRIFLEX, POLISUL, PPH e CBE, encaminhando-se à PETROQUISA para a simples homologação — contrariando o art. 18 da Lei nº 8.031/90 e o art. 36 do Decreto nº 724/93 — de preços mínimos aprovados pela Comissão Diretora da Desestatização e pelo BNDES. A PETROQUISA nem ao menos teve acesso ao trabalho dos consultores, sendo obrigada, através de seus órgãos técnicos, a realizar estudos alternativos e a solicitar revisão, que lhe foi negada. O pedido de parecer da PETROBRÁS junto à Advocacia Geral da União quanto à legitimidade da homologação teve como resultado a reafirmação do procedimento. Como se não bastasse, aportes de capital realizados pela PETROQUISA à ALCALIS antes da privatização foram simplesmente, sem autorização da Presidência da República, convertidos em créditos sem garantias reais perante a empresa Frota Oceânica, adquirente da participação da PETROQUISA na ALCALIS. A PETROQUISA nem ao menos conseguiu providenciar a distribuição dos lucros acumulados nas empresas em processo de privatização e declarar os dividendos auferidos até a data de venda das ações, pois a Comissão Diretora do PND argumentava que os lucros acumulados e os dividendos estavam inseridos nos preços mínimos.

O leilão da COPESUL, por sua vez, foi precedido pela conversão das ações preferenciais detidas pela PETROQUISA e pelo BNDESPAR em ações ordinárias, na paridade de um por um. Isso foi possível com a alteração do estatuto social. Visto que essas duas entidades eram detentoras das ações preferenciais, tal conversão prejudicou os interesses dos demais acionistas detentores de ações ordinárias, o que motivou a ação promovida pela Petroquímica Triunfo, visando impedir a transferência das ações convertidas em ordinárias.

Houve indícios de informações privilegiadas, ao se observar movimento na Bolsa de ações da PETROQUISA em momento anterior à declaração de fechamento de capital — as ações da PETROQUISA estavam, no início do processo, cotadas a 10% do valor patrimonial e, com o fechamento do capital, a PETROBRÁS teria que recomprar do acionista minoritário as suas ações pelo valor patrimonial. Segundo o relator da CPMI, é muito provável que os especuladores do mercado de capitais tenham tido acesso a essa informação. Foi solicitada a quebra do sigilo bancário das pessoas envolvidas, o que foi negado.

O processo como um todo, segundo o relatório, resultou em prejuízo, pois na carteira dos títulos recebidos predominam certificados de privatização no valor de US\$ 451,2 milhões, representando 32% do total. Esses certificados não rendem juros, sendo

apenas corrigidos monetariamente. Outros tipos de títulos perfazem 27,2% do total e também não rendem juros. Em síntese, 68,2% de toda a carteira não rendem juros. A PETROQUISA simplesmente cedeu participações acionárias em empreendimentos lucrativos por títulos de baixa ou nula remuneração. Além de carregar um passivo por deixar de receber dividendos das empresas alienadas, as receitas financeiras dos títulos recebidos são quase nulas. A PETROQUISA ficou encarregada do pagamento de encargos fiscais, como o IR e o IOF, de rendimento imediato, no valor de aproximadamente US\$ 1,2 bilhão. Também se responsabilizou pelos encargos e pelas comissões pagas ao BNDES, à razão de 0,2% do valor de venda. A PETROQUISA arrisca-se a reembolsar as ações no valor aproximado de US\$ 4,8 bilhões, caso acionistas minoritários da PETROBRÁS e da PETROQUISA exerçam o direito de recesso ao se sentirem lesados, face aos prejuízos citados.

A privatização do setor siderúrgico

As raízes do Estado desenvolvimentista estão umbilicalmente ligadas ao desenvolvimento do setor siderúrgico. Em que pese à sua história e às contingências do processo de privatização que tanto despertaram paixões — justificadas ou não —, o relatório, nesse particular, ainda que destaque alguns pontos cruciais, não atinge a profundidade necessária à avaliação desse setor, apenas esboça alguns traços estruturais do mesmo: em 1991, a produção era de 22,6 milhões de toneladas/aço, sendo o oitavo produtor mundial, exportador de 11 milhões de toneladas/ano; o setor estatal era mais sofisticado do que a área privada — em 1991, era responsável por 80% da produção nacional. Todavia a política governamental de tarifas e preços públicos, na década de 80, não só descapitalizou as empresas estatais, como reduziu os preços dos produtos, o que beneficiou, em última instância, outros segmentos industriais, inclusive empresas ligadas ao comércio de produtos de aço. O relatório destaca, em particular, o processo de privatização da Companhia Siderúrgica Nacional (CSN) e da COSIPA, pois, segundo o relator, nessas empresas repetiram-se todos os vícios do processo de privatização. Foi montada uma operação que colocou, no caso da CSN, o seguinte dilema: privatização e modernização ou demissão em massa. A fixação dos preços mínimos baseou-se em preços recomendados por dois consórcios de consultores. Um recomendou US\$ 1,730 bilhão; o outro, US\$ 1,380 bilhão. Os dois consórcios fixaram a taxa de desconto em 15%. A Comissão Diretora contratou um terceiro avaliador, e os documentos enviados pelo BNDES à CPMI não esclarecem como foi fixado o preço mínimo em US\$ 1,587 bilhão. Não foram consideradas nas avaliações as previsões de investimentos em melhoria de eficiência, tendo sido adotados valores de custo de produção superiores aos já alcançados pela CSN. As áreas de mineração foram consideradas como insumos, não sendo avaliadas para efeitos de cálculo, ainda que as avaliações reconheçam que essas áreas não poderiam ser vendidas separadamente. Segundo o relatório da CPMI, a taxa de desconto do fluxo de caixa aplicado à CSN deveria ser bem menor do que a utilizada na USIMINAS, pois a diversidade de produtos que oferece ao mercado, a propriedade de minas de ferro e calcário e o alto nível de produção indicam um risco muito baixo comparativamente a outras siderúrgicas brasileiras.

O relatório considera a privatização da CSN exemplar pela montagem de uma verdadeira operação no sentido de convencer a opinião pública de que se tratava de um ótimo negócio. Para tanto, houve um processo de cooptação de trabalhadores, a montagem de clubes de investimento com cláusulas estatutárias restritivas e a participação ativa do presidente da companhia na venda, ainda que tenha se afastado da função para coordenar a sua aquisição. Ainda segundo o relatório, ocultou-se o fato de que o processo encaminhava-se para a oligopolização do mercado de aços no País, concentrando-o em poucas mãos, a exemplo do que ocorria nos setores petroquímico e de fertilizantes.

A forma como se deu a venda da COSIPA, apesar de sua má situação, evidencia, pelos depoimentos dados à CPMI pelo presidente da modesta BRASTUBO, empresa que liderava um consórcio que investiu no leilão em torno de US\$ 300 milhões, o uso de testa-de-ferro na aquisição. A decodificação dos reais compradores da COSIPA revelou a presença do Banco Bozano Simonsen como real adquirente.

A aquisição da ACESITA também não fugiu à regra. Estudos elaborados pela Coopers y Lybrand dão conta de que o valor de alienação deveria ser de US\$ 1,1 bilhão. Sem se mencionar o fato de que o BNDES recomendou ajustes ao leilão da ACESITA visando reduzir o seu endividamento. O Banco do Brasil assumiu a dívida no Exterior com deságio, utilizando-se da intermediação da empresa HECLA, do Panamá. Conforme o jornal *O Globo* e a *Folha de São Paulo*, a verdadeira intermediária seria a COTIA TRADING, de cujos quadros seria egresso um dos principais assessores do Ministro da Fazenda à época (1991).

A contra-ofensiva neoliberal

O relatório final apresentado pelo relator da CPMI da privatização, Senador Amir Lando, ao avaliar a condução do PND, condena a sua concepção, denuncia uma série de concessões feitas aos compradores das empresas estatais, critica a utilização de "moedas podres" no processo (o total de recursos recebidos em moeda corrente atingiu apenas o percentual de 2,4%), indica a ausência de mecanismos inibidores à formação de oligopólios, mostra como foram subavaliados o patrimônio das empresas vendidas, através de projeções conservadoras, da desqualificação dos assentamentos contábeis no preço de oferta e das taxas elevadas de desconto do fluxo de caixa projetado das empresas. Além disso, avalia como foi concretizada a privatização das empresas estatais nos setores de fertilizantes, petroquímico e siderúrgico. Dessa forma, alerta para o fato de que "(...) bilhões de dólares, aplicados durante quase meio século, estão sendo transferidos para poucas mãos privadas, num verdadeiro desrespeito ao suor e ao trabalho de milhões de brasileiros". Assim, recomenda uma ampla revisão do PND, de forma a democratizar o processo de desestatização, a dar maior transparência aos leilões, com as indispensáveis modificações na Bolsa de Valores, capazes de propiciar maior segurança ao pequeno investidor.

Apenas um mês após a conclusão do relatório da CPMI, a contra-ofensiva dos setores privatistas deu-se sob a forma de um relatório substitutivo, de autoria do Deputado Rubem Medina, que rebate as críticas ao processo de privatização das estatais, minimiza as denúncias à forma de condução do PND no processo das privatizações e defende o aprofundamento do Programa praticamente sem alterações na sua concepção e em seus métodos.

O relatório substitutivo começa com uma introdução destacando a importância da privatização como "(...) instrumento de saneamento do Governo Federal e, portanto, que proporciona uma grande contribuição ao programa de estabilização e a retomada do crescimento da indústria brasileira". Traça um histórico do Estado moderno, apontando a necessidade de revisar a sua intervenção nas atividades produtivas; mostra como se deu, no caso brasileiro, a intervenção do Estado nas atividades produtivas; discorre sobre as experiências de desestatizações a nível mundial; e, finalmente, entra nos depoimentos e nos trabalhos da CPMI propriamente dita. O relatório substitutivo trata de forma superficial os pontos levantados pelo relatório do Senador Amir Lando, fazendo um uso exagerado dos depoimentos, destacando, em grande parte, aqueles francamente favoráveis a um processo de privatizações total e sem restrições.

O relatório do Deputado Rubem Medina ressalta que os resultados das privatizações, a nível mundial, trouxeram melhores preços para os consumidores, na medida em que os monopólios do Estado foram transferidos para a área privada; os trabalhadores aumentaram a sua produtividade e passaram a ganhar mais; e o Estado, livre de subscrever capital para cobrir déficits, passou a gerar caixa. No Brasil, afirma o relatório substitutivo, ainda que de forma lenta e limitada, "(...) a obtenção de resultados se assemelha àqueles que vêm sendo alcançados em outros países que realizam processos de privatização".

Apesar de concordar que o baixo retorno financeiro alcançado com a venda das empresas estatais só vem reforçar a série de suposições e de suspeições, o relatório substitutivo ressalta que isso vem sendo compensado por um somatório de fatores positivos:

"(...) paralisação da sangria de recursos públicos; perenização das empresas e sua modernização para torná-las competitivas, perenizando-se igualmente o emprego; valorização do homem pelo treinamento e salário; reinício do pagamento de impostos; liberação de recursos para as áreas socialmente necessitadas, retorno da credibilidade do Estado e do País".

O relatório substitutivo foi aprovado, revelando a pressão da hegemonia neoliberal no Congresso Nacional e na sociedade brasileira.

As irregularidades apontadas no relatório do Senador Amir Lando e sobre as quais o Ministério Público poderia tomar providências caem no vazio. O atual Governo vem dando continuidade à pauta neoliberal. Completou as privatizações previstas no período Collor e pretende radicalizar o processo com medidas embutidas na Medida Provisória do Plano Real, ao criar o Fundo de Amortização da Dívida Mobiliária Federal. O pagamento da dívida pública federal pode se dar com ações das estatais, seja através de dação em pagamento seja através de venda em Bolsa. Isso radicalizará o processo de privatizações em curso, reforçando a tendência à oligopolização. A depender de uma nova revisão constitucional, após o fracasso de 1993, a estratégia liberal-conservadora poderá completar sua jaula de ferro.

À guisa de conclusão, fique-se com as declarações exemplares na CPMI de André Montoro Filho, Presidente da Comissão Diretora do PND:

"Então, teríamos que dar ouvidos à avaliação dos consultores para fixar o preço, porque, afinal, 100 milhões de dólares a mais, 100 milhões de dólares a menos não valem nada".

E de Roberto Campos:

"Há outros processos de privatização (...) que eu havia proposto, aliás, em 1982, para aplicação no Brasil, que é pura e simples doação da empresa".

Bibliografia

- BRASIL. Ministério da Fazenda, Economia e Planejamento (1994). **Medida provisória 566**. Brasília. 29 jul.
- FUNDAP (1993). **Processo de privatização no Brasil: e experiência brasileira dos anos 1990-92**. São Paulo. (Relatório de pesquisa, 11).
- IPEA (1991). **Privatização no Brasil: passado, planos e perspectivas**. Rio de Janeiro. (Texto para discussão, n.230).
- PRADO, Sergio (1993). Crise do estado e privatização: limites da visão neoliberal. In: **CRISE Brasileira, anos oitenta e o governo Collor**. São Paulo: Instituto Cajamar/DESEP.
- RELATÓRIO FINAL DA COMISSÃO PARLAMENTAR MISTA DE INQUÉRITO (1994). Brasília: Congresso Nacional.
- RELATÓRIO SUBSTITUTIVO DA COMISSÃO PARLAMENTAR MISTA DE INQUÉRITO (1994). Brasília: Congresso Nacional.