



ANO XLIX - SUPLEMENTO AO Nº 32, QUINTA-FEIRA, 21 DE JULHO DE 1994 -

BRASÍLIA-DF

## **CONGRESSO NACIONAL**

### **RELATÓRIO Nº 3, DE 1994-CN**

#### **RELATÓRIO FINAL DA**

#### **COMISSÃO PARLAMENTAR MISTA DE INQUÉRITO**

Criada através do Requerimento no. 002, de 1993-CN, "Destinada a investigar fatos decorrentes da execução do Programa Nacional de Desestatização".

Presidente: Deputado José Lourenço

Vice-Presidente: Deputado Paulo Ramos

Relator do vencido: Deputado Rubem Medina

---

**REQUERIMENTO Nº 02, DE 1993**

Senhor Presidente.

Nos termos do art. 58, § 3º, da Constituição da República, combinado com o disposto no art. 21 e seu parágrafo único, do Regimento Comum do Congresso Nacional, os Deputados Federais e Senadores que este subscrevem requerem a criação da COMISSÃO PARLAMENTAR MISTA DE INQUÉRITO, constituída por 22 (vinte e dois) membros, sendo 11 (onze) Deputados Federais e 11 (onze) Senadores, com igual número de titulares e suplentes, obedecido o princípio da proporcionalidade partidária destinada a, no prazo de até 90 (noventa) dias investigar fatos decorrentes na execução do Programa Nacional de Desestatização, especialmente quanto a legalidade dos referidos fatos e os critérios adotados na fixação dos valores dos bens objetos de alienação, podendo ser citados os casos das empresas **COSINOR, AÇO FINOS PIRATINI, USIMINAS, EMPRESAS DO SISTEMA PETROQUISA**, em especial a **POLIOLEFINAS**, sendo importante assinalar que todas as empresas já privatizadas têm os respectivos processos submetidos ao crivo do Poder Judiciário, inclusive através de iniciativas da própria Procuradoria Geral da República. No caso específico da **COMPANHIA SIDERÚRGICA NACIONAL**, cujo leilão está marcado para o próximo dia 02 de abril já são verificadas inúmeras denúncias que corroboram os vícios e ilícitos encontrados nos processos anteriores de privatização.

### **JUSTIFICAÇÃO**

Não se trata, aqui, de colocar em xeque a decisão consubstanciada na Lei 8031, de 12.04 1990, que autoriza o Estado retirar-se de segmentos da economia mais propícios à iniciativa privada e viabilizar recursos para programas que melhor lhe dizem respeito

O que se pretende, com a medida proposta, é uma avaliação do mencionado programa para que a sociedade brasileira obtenha a devida transparência em termos dos atos praticados pelo Poder Executivo e o ingresso efetivo de recursos nos cofres da União

Os veículos de comunicação, bem como estudos e pesquisas elaborados no meio acadêmico, têm divulgado com certa insistência matérias que levantam a possibilidade de que esteja ocorrendo dilapidação do patrimônio público. Os trabalhos da CPI deverão, portanto, apurar os principais fatos relativos a privatização, notadamente no que se refere aos critérios de avaliação das empresas que já foram objeto de leilão, aos preços estabelecidos e as diferentes moedas utilizadas.

Além da apuração dos fatos ocorridos até aqui no processo de privatização, os resultados a serem alcançados pela CPI poderão subsidiar a continuidade do programa, quanto à sua própria concepção, às suas diretrizes básicas e a sua implementação propriamente dita.

Sala das Sessões, 24 de março de 1993.

COMISSÃO PARLAMENTAR MISTA DE INQUÉRITO DESTINADA A APURAR  
IRREGULARIDADES NO PROCESSO DE PRIVATIZAÇÃO.

SENADORES

- |                           |                         |
|---------------------------|-------------------------|
| 1 - AMIR LANDO            | 16 - CARLOS PATROCÍNIO  |
| 2 - CÉSAR DIAS            | 17 - JOÃO FRANÇA        |
| 3 - MÁRCIO LACERDA        | 18 - EDUARDO SUPLY      |
| 4 - WILSON MARTINS        | 19 - NELSON CARNEIRO    |
| 5 - NABOR JÚNIOR          | 20 - CHAGAS RODRIGUES   |
| 6 - FLAVIANO MELO         | 21 - MAGNO BACELAR      |
| 7 - GARIBALDI ALVES FILHO | 22 - JOSÉ FOGAÇA        |
| 8 - NELSON WEDEKIN        | 23 - GILBERTO MIRANDA   |
| 9 - MÁRIO COVAS           | 24 - DIRCEU CARNEIRO    |
| 10 - JUTAHY MAGALHÃES     | 25 - MARCO MACIEL       |
| 11 - JÔNIA MARISE         | 26 - EVA BLAY           |
| 12 - ALMIR GABRIEL        | 27 - ALFREDO CAMPOS     |
| 13 - FRANCISCO ROLLEMBERG | 28 - RONALDO ARAGÃO     |
| 14 - ESPERIDIÃO AMIN      | 29 - EPITÁCIO CAFETEIRA |
| 15 - IRAM SARAIVA         |                         |

DEPUTADOS

- |                           |                          |
|---------------------------|--------------------------|
| 1 - PAULO RAMOS           | 25 - ÉLIO DALLA-VECCHIA  |
| 2 - JOSÉ THOMAZ NONÓ      | 26 - SIDNEY DE MIGUEL    |
| 3 - HALEY MARGON          | 27 - JAIR CARNEIRO       |
| 4 - GERMANO RIGOTTO       | 28 - LOURIVAL FREITAS    |
| 5 - ODACIR KLEIN          | 29 - JOSÉ ULISSES        |
| 6 - JOÃO THOMÉ MESTRINHO  | 30 - TILDEN SANTIAGO     |
| 7 - GERALDO ALCKMIN FILHO | 31 - CLOVIS ASSIS        |
| 8 - JABES RIBEIRO         | 32 - BETO MANSUR         |
| 9 - SIMÃO SESSIM          | 33 - MORONI TORGAN       |
| 10 - ROBERTO ROLLEMBERG   | 34 - GEOVANI QUEIROZ     |
| 11 - WALDIR PIRES         | 35 - EDUARDO MASCARENHAS |
| 12 - MIRO TEIXEIRA        | 36 - EDSON SILVA         |
| 13 - CESAR BANDEIRA       | 37 - LAERTE BASTOS       |
| 14 - LUIZ CARLOS SANTOS   | 38 - ROBERTO VALADÃO     |
| 15 - FELIX MENDONÇA       | 39 - ÁLVARO RIBEIRO      |
| 16 - JOÃO PAULO           | 40 - CÉSAR SOUSA         |
| 17 - ELISIO CURVO         | 41 - GONZAGA MOTA        |
| 18 - FERNANDO DINIZ       | 42 - PAULO BERNARDO      |
| 19 - BENEDITA DA SILVA    | 43 - PEDRO IRUJO         |
| 20 - NILSON GIBSON        | 44 - COSTA FERREIRA      |
| 21 - JOÃO MAIA            | 45 - WLADIMIR PALMEIRA   |
| 22 - JUNOT ABI-RAMIA      | 46 - ADROALDO STRECK     |
| 23 - JAYME SANTANA        | 47 - SÉRGIO FERREIRA     |
| 24 - VITAL DO RÊGO        | 48 - HÉLIO ROSAS         |

- 
- |                             |                              |
|-----------------------------|------------------------------|
| 49 - JOSÉ DUTRA             | 98 - JONAS PINHEIRO          |
| 50 - VILMAR ROCHA           | 99 - MUNHOZ DA ROCHA         |
| 51 - AYRES DA CUNHA         | 100 - JAIR BOLSONARO         |
| 52 - EULER RIBEIRO          | 101 - MURILO PINHEIRO        |
| 53 - ANTONIO DOS SANTOS     | 102 - JOÃO FAUSTINO          |
| 54 - LUIZ GUSHIKEN          | 103 - IVO MAINARDI           |
| 55 - PAULO DELGADO          | 104 - WELLINGTON FAGUNDES    |
| 56 - LUCIANO PILLOTTO       | 105 - SÉRGIO CURY            |
| 57 - JOSÉ LUIZ CLEROT       | 106 - AMAURY MULLER          |
| 58 - IVANDRO CUNHA LIMA     | 107 - BETE AZIZE             |
| 59 - ALUÍZIO ALVES          | 108 - VITAL DO REGO          |
| 60 - SARNEY FILHO           | 109 - AROLDO GÔES            |
| 61 - PAULO ROCHA            | 110 - EDÉSIO FRIAS           |
| 62 - LUIZ SOYER             | 111 - PAULO PORTUGAL         |
| 63 - MARIA LAURA            | 112 - FERNANDO LYRA          |
| 64 - MENDES RIBEIRO         | 113 - ALDO PINTO             |
| 65 - UBIRATAN AGUIAR        | 114 - JOSÉ VICENTE BRIZOLA   |
| 66 - GERSON PERES           | 115 - VALDOMIRO LIMA         |
| 67 - DERVAL DE PAIVA        | 116 - WILSON MULLER          |
| 68 - LUIZ PONTES            | 117 - CARLOS CAMPISTA        |
| 69 - JONES SANTOS NEVES     | 118 - MARINO CLINGER         |
| 70 - HELVÉCIO CASTELO       | 119 - CARLOS LUPI            |
| 71 - WILSON CAMPOS          | 120 - MÁRCIA CIBILI          |
| 72 - JOÃO NATAL             | 121 - CIDINHA CAMPOS         |
| 73 - PAULO DE ALMEIDA       | 122 - BERALDO BOAVENTURA     |
| 74 - JOSÉ LINHARES          | 123 - LIBERATO CABOCLO       |
| 75 - FLORESTAN FERNANDES    | 124 - MENDONÇA NETO          |
| 76 - NELSON MARQUEZELLI     | 125 - LUIZ SALOMÃO           |
| 77 - LUIZ MOREIRA           | 126 - DÉRCIO KNOP            |
| 78 - HAROLDO LIMA           | 127 - LUIZ GIRÃO             |
| 79 - LUIZ PIAUHLINO         | 128 - VIVALDO BARBOSA        |
| 80 - HÉLIO BICUDO           | 129 - EDSON MENEZES SILVA    |
| 81 - EDUARDO JORGE          | 130 - RENILDO CALHEIROS      |
| 82 - ALDO REBELO            | 131 - SÉRGIO MIRANDA         |
| 83 - LOURIVAL FREITAS       | 132 - ERNESTO GRADELLA       |
| 84 - ONAIREVES MOURA        | 133 - JOSÉ CICOTE            |
| 85 - JOÃO ALMEIDA           | 134 - JOSÉ DIRCEU            |
| 86 - VALTER PEREIRA         | 135 - JOSÉ FORTUNATI         |
| 87 - ROSEANA SARNEY         | 136 - JOSÉ CARLOS SABÓIA     |
| 88 - FETTER JÚNIOR          | 137 - MAURÍLIO FERREIRA LIMA |
| 89 - PEDRO VALADARES        | 138 - FRANCISCO SILVA        |
| 90 - MARCOS LIMA            | 139 - ULDURICO PINTO         |
| 91 - KOYU IHA               | 140 - MARIA LUIZA FONTENELE  |
| 92 - ELIAS MURAD            | 141 - GASTONE RIGHI          |
| 93 - FERES NADER            | 142 - JÚLIO CABRAL           |
| 94 - EDÉSIO PASSOS          | 143 - EDEN PEDROSO           |
| 95 - MAURO BORGES           | 144 - JORGE UEQUED           |
| 96 - PINGA FOGO DE OLIVEIRA | 145 - TARCISO DELGADO        |
| 97 - VALDIR COLATTO         | 146 - WALDIR GUERRA          |
|                             | 147 - HAROLDO SABÓIA         |

148 - ÂNGELA AMIN	159 - SIGMARINGA SEIXAS
149 - SOCORRO GOMES	160 - ZAIRE REZENDE
150 - CYRO GARCIA	161 - ARMANDO COSTA
151 - JOSÉ ABRAÃO	162 - PEDRO TASSIS
152 - NOBEL MOURA	163 - ELIEL RODRIGUES
153 - MIGUEL ARRAES	164 - MAX ROSENMAN
154 - JOSÉ TELES	165 - SÉRGIO AROUCA
155 - GEDEL VIEIRA LIMA	166 - DELCINO TAVARES
156 - ALOISIO VASCONCELOS	167 - LUCI CHOINACKI
157 - ERALDO TRINDADE	168 - RICARDO MORAES
158 - ADYLSO MOTA	169 - PAULO PAIM

## CONGRESSO NACIONAL

SECRETARIA LEGISLATIVA  
SUBSECRETARIA DE COMISSÕES  
SERVIÇO DE COMISSÕES ESPECIAIS E DE INQUÉRITO

COMISSÃO PARLAMENTAR MISTA DE INQUÉRITO, CRIADA ATRAVÉS  
DO REQUERIMENTO Nº 002, DE 1993-CN, "DESTINADA A INVESTIGAR  
FATOS DECORRENTES DA EXECUÇÃO DO PROGRAMA NACIONAL DE  
DESESTATIZAÇÃO "

## COMPOSIÇÃO

PRESIDENTE: Deputado José Lourenço  
VICE-PRESIDENTE: Deputado Paulo Ramos  
RELATOR: Senador Amir Lando

### TITULARES

SENADORES		DEPUTADOS	
01) Amir Lando	PMDB	01) José Thomaz Nonô	PMDB
02) Divaldo Suruagy	PMDB	02) Maurici Mariano	PMDB
03) Pedro Simon	PMDB	03) Mauricio Calixto	PFL
04) Gilberto Miranda	PMDB	04) Ruben Medina	PFL
05) Raimundo Lira	PFL	05) Jose Lourenço	PPR
06) João Rocha	PFL	06) Paulo Ramos	PDT
07) Teotônio V. Filho	PSDB	07) José Anibal	PSDB
08) Marluce Pinto	PTB	08) Jacques Wagner	PT
09) Saldanha Derzi	PRN	09) Pedro Valadares	PP
10) Nelson Wedekin	PDT	10) Nelson Marquizezelli	PTB
11) Irapuan Costa Júnior	PP	11) Elizio Curvo	PRN

### SUPLENTE S

01) Ronan Tito	PMDB	01) Haley Margon Vaz	PMDB
02) Márcio Lacerda	PMDB	02) Luis Roberto Ponte	PMDB
03) Ruy Bacelar	PMDB	03) Paes Landim	PFL
04) Onofre Quinan	PMDB	04) Darcy Coelho	PFL
05) Júlio Campos	PFL	05) Marino Clinger	PDT
06) Guilherme Palmeira	PFL	06) Jackson Pereira	PSDB
07) Dirceu Carneiro	PSDB	07) Edson Silva	PC do B
08) Jonas Pinheiro	PTB	08) Francisco Silva	PP
09) Ney Maranhão	PRN	09) Aroldo Cedraz	PRN
10) Meira Filho	PP	10) Roberto Campos	PPR
11) Darcy Ribeiro	PDT	11)	

SECRETARIA LEGISLATIVA  
SUBSECRETARIA DE COMISSÕES  
Serviço de Comissões Especiais e de Inquérito

**RELATÓRIO** DA CPML. "DESTINADA A INVESTIGAR FATOS  
DECORRENTES DA EXECUÇÃO DO PROGRAMA NACIONAL  
DE DESESTATIZAÇÃO".

**REQUERIMENTO Nº 002/93**

**PRESIDENTE: DEPUTADO JOSÉ LOURENÇO**  
**VICE-PRESIDENTE: DEPUTADO PAULO RAMOS**  
**RELATOR: SENADOR AMIR LANDO**

**25.03.93 - LEITURA DO REQUERIMENTO**

**27.04.93 - DESIGNAÇÃO DA COMISSÃO.**

**1ª REUNIÃO**

**28.04.93 - INSTALAÇÃO DA COMISSÃO.**

**2ª REUNIÃO**

**12.05.93 - DEPOIMENTO DO JORNALISTA BARBOSA LIMA  
SOBRINHO, PRESIDENTE DA ABI.**

**3ª REUNIÃO**

**13.05.93 - DEPOIMENTO DO SR. CARLOS EDUARDO  
MOREIRA FERREIRA, PRESIDENTE DA FIESP**

**4ª REUNIÃO**

**18.05.93 - REUNIÃO DE TRABALHO**

**5ª REUNIÃO**

**19.05.93 -DEPOIMENTO DOS SENHORES ANTÔNIO NETO,  
PRESIDENTE DA CGT E LUIS NASSIF, JORNALISTA DA FOLHA DE  
SÃO PAULO**

**6ª REUNIÃO**

**25.05.93 - DEPOIMENTOS DOS SENHORES SEBASTIÃO FARIA, EX-  
PRESIDENTE DA CSN E ROBERTO PROCOPIO LIMA NETO,  
PRESIDENTE DA CSN**

### 7ª REUNIÃO

26.05.93 - DEPOIMENTO DO SR ROBERTO VILLA. PRESIDENTE DA PETROQUISA.

### 8ª REUNIÃO

01.06.93 -DEPOIMENTOS NA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO RIO DE JANEIRO DOS SENHORES LUÍS SÉRGIO ROSA LOPES, PRESIDENTE DO SINDICATO DOS CONTABILISTAS DE VOLTA REDONDA-RJ, JOÃO THOMAZ, PRESIDENTE DO SINDICATO DOS ENGENHEIROS DE VOLTA REDONDA-RJ E LUÍS OLIVEIRA RODRIGUES, PRESIDENTE DO SINDICATO DOS METALÚRGICOS DE VOLTA REDONDA-RJ.

### 9ª REUNIÃO

02.06.93 -DEPOIMENTOS NA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO DOS SENHORES ALEXANDRE LEAL, EX-DIRETOR FINANCEIRO DA CSN, DOM WALDIR CALHEIROS, BISPO DE VOLTA REDONDA - RJ, MILTON ESCÓSSIA, DIRETOR DA JAAKKO, POYRY ENG. LTDA, SÍLVIO COUTINHO, PRESIDENTE DA CLUBE DE INVESTIMENTO DE VOLTA REDONDA-RJ.

### 10ª REUNIÃO

03.06.93 - DEPOIMENTOS NA CÂMARA DE VEREADORES DE VOLTA REDONDA-RJ DOS SENHORES VANTUIR CORRÊA, COORDENADOR DA COMISSÃO DOS LEUCUPÊNICOS, FERNANDO ANTÔNIO RODRIGUES DE ALMEIDA, EX-PRESIDENTE DO CLUBE DA CBS, CARLOS ALEXANDRE ONORATO SERENO, COORDENADOR DO COMITÊ DOS DEMITIDOS DA CSN, LÁZARO SÉRGIO ANDRADE COUTINHO, FUNCIONÁRIO DA CSN, EM DISPONIBILIDADE; DARKEL VALÉRIO PANPLONA, FUNCIONÁRIO AFASTADO DA CSN; NEY ANTÔNIO DE OLIVEIRA, EX-SUPERINTENDENTE DO TRANSPORTE DA CSN; WAGNER BARCELO DE SOUZA, EX-PRESIDENTE DO SINDICATO DOS METALÚRGICO DE VOLTA REDONDA-RJ, JOSÉ AUGUSTO ARAUJO RODRIGUES, ADVOGADO; RONALDO JOÃO GORI, APOSENTADO DA CSN; ERNESTO GERMANO, COORDENADOR DE COMUNICAÇÃO DA CÂMARA DE VEREADORES DE VOLTA REDONDA-RJ; CLÁUDIO CASTRO, VEREADOR DE VOLTA REDONDA-RJ.

### 11ª REUNIÃO

08.06.93 - DEPOIMENTOS DOS SENHORES RICARDO TOMASCO DE ABREU, GERENTE DE PLANEJAMENTO DA PETROFÉRTIL E JOSÉ PEREIRA DE SOUZA, EX-VICE-PRESIDENTE DA PETROFÉRTIL.

#### 12ª REUNIÃO

15.06.93 - DEPOIMENTOS DOS SENHORES JOSÉ VALDIR RIBEIRO DOS REIS, PRESIDENTE DA PREVI; SÍLVIO LINS NÓBREGA, DIRETOR PRESIDENTE DA FUNCEF E LUCAS JOFFLY, PRESIDENTE DA PETROS.

#### 13ª REUNIÃO

16.06.93 - DEPOIMENTO DO SENHOR JOÃO AGRIPINO MAIA, VICE-PRESIDENTE DA COMISSÃO DIRETORA DO PROGRAMA NACIONAL DE DESESTATIZAÇÃO.

#### 14ª REUNIÃO

22.06.93 - DEPOIMENTOS DOS SENHORES LUÍS ANTÔNIO MEDEIROS, PRESIDENTE DA FORÇA SINDICAL E RUI DE CASTRO, MEMBRO DA COMISSÃO DIRETORA DO PND

#### 15ª REUNIÃO

23.06.93 - DEPOIMENTO DO SENHOR BORIS GORENTZVAIG, SUPERINTENDENTE DA PETROQUÍMICA TRIUNFO.

#### 16ª REUNIÃO

30.06.93 - DEPOIMENTO DO SENHOR JAIR MENEGUELLI, PRESIDENTE DA CUT.

#### 17ª REUNIÃO

01.07.93 - DEPOIMENTO DO SENHOR FREDERICO VICTOR MOREIRA BUSSINGER, SECRETÁRIO EXECUTIVO DO MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES.

#### 18ª REUNIÃO

06.07.93 - DEPOIMENTOS DOS SENHORES EDUARDO EUGÊNIO GOUVÊA VIEIRA, DIRETOR SUPERINTENDENTE DA IPIRANGA QUÍMICA S/A E PAULO GEYER, PRESIDENTE DO CONSELHO DE ADMINISTRAÇÃO DA UNIPAR

#### 19ª REUNIÃO

11.08.93 - REUNIÃO DE TRABALHO

#### 20ª REUNIÃO

18.08.93 - DEPOIMENTO DO DR. AURELIANO CHAVES, EX-MINISTRO DAS MINAS E ENERGIA



**21ª REUNIÃO**

19.08.93 - DEPOIMENTO DO SR. ANTÔNIO BARROS DE CASTRO.  
EX-PRESIDENTE DO BNDES.

**22ª REUNIÃO**

25.08.93 - DEPOIMENTO DO DR. EMÍLIO ODEBRECHT,  
PRESIDENTE DO GRUPO ODEBRECHT.

**23ª REUNIÃO**

26.08.93 - DEPOIMENTO DO SR. LUÍS CARLOS DELBEN LEITE,  
PRESIDENTE DO BNDES.

**24ª REUNIÃO**

31.08.93 - REUNIÃO DE TRABALHO: REUNIÃO TÉCNICA COM  
CONSULTORES PARA DISCUSSÃO DA METODOLOGIA DE  
AVALIAÇÃO DAS EMPRESAS INCLUÍDAS NO PROGRAMA  
NACIONAL DE DESESTATIZAÇÃO - PND.

**25ª REUNIÃO**

01.09.93 - DEPOIMENTO DO EXMO. SR. FERNANDO HENRIQUE  
CARDOSO, MINISTRO DE ESTADO DA FAZENDA.

**26ª REUNIÃO**

01.09.93 - DEPOIMENTO DO EXMO SR. PAULINO CÍCERO, EX-  
MINISTRO DE ESTADO DAS MINAS E ENERGIA.

**27ª REUNIÃO**

14.09.93 - DEPOIMENTO DO EXMO. SR. ALEXIS STEPANENKO,  
MINISTRO DE ESTADO DO PLANEJAMENTO.

**28ª REUNIÃO**

21.09.93 - DEPOIMENTO DO SENHOR ALDO NARCISI. PRESIDENTE  
DO CONSELHO DA CIA SIDERÚRGICA PAULISTA - COSIPA.

**29ª REUNIÃO**

22.09.93 - DEPOIMENTO DO SENHOR JORGE GERDAU.  
PRESIDENTE DO GRUPO GERDAU.

**30ª REUNIÃO**

28.09.93 - DEPOIMENTO DO DOUTOR WLADIMIR ANTÔNIO  
PUGGINA. DIRETOR VICE-PRESIDENTE DA FERTIBRÁS S.A.  
ADUBOS E INSETICIDAS.

### 31ª REUNIÃO

19.10.93 - DEPOIMENTO DO DOUTOR ANDRÉ FRANCO MONTORO FILHO, PRESIDENTE DA COMISSÃO DIRETORA DO PND.

### 32ª REUNIÃO

26.10.93 - DEPOIMENTO DO SENHOR SÉRGIO ZENDRON, EX-DIRETOR DO BNDES

### 33ª REUNIÃO

27.10.93 - DEPOIMENTO DO SENHOR EDUARDO MARCO MODIANO, EX-PRESIDENTE DO BNDES.

### 34ª REUNIÃO

02.03.94 - REUNIÃO DE TRABALHO E ELEIÇÃO DO ATUAL PRESIDENTE, DEPUTADO JOSÉ LOURENÇO.

### 35ª REUNIÃO

18.05.94 - REUNIÃO DE TRABALHO PARA DISCUSSÃO DO RELATÓRIO FINAL

### 36ª REUNIÃO

31.05.94 - REUNIÃO DE TRABALHO PARA VOTAÇÃO DO RELATÓRIO FINAL

## **APRESENTAÇÃO**

Senhor Presidente, Senhores Membros da Comissão Parlamentar Mista de Inquerito

Pedi vista do Relatório do Excelentíssimo Senador Amir Lando, a quem muito prezo

Como Presidente da Sub-Comissão de Privatização, da Comissão de Economia, Indústria e Comércio da Câmara dos Deputados, entendi de meu dever apresentar relatório substitutivo que focalize, *data vema*, com a isenção necessária, os dados e fatos que apuramos na Comissão, a fim de sugerir formas e condições que permitam eliminar erros e dificuldades e aperfeiçoar, de um modo geral, o processo de desestatização, que reputo de interesse de toda a sociedade brasileira

Lembro que a desestatização, no mundo, é um processos mais eficazes de reordenamento da presença do Estado na economia, e que a adoção do Programa Nacional de Desestatização decorre de mandamento constitucional que proíbe esta presença como regra, ressalvados alguns pouquíssimos casos

Levo em conta, no meu relatório, sugestões apresentadas por líderes sindicais, empresários e economistas, para chegar as medidas que proponho

Espero, Senhor Presidente, ter com isso cumprido meu dever de Parlamentar para com o meu País

Brasília,

Deputado Rubem Medina

## ÍNDICE

### APRESENTAÇÃO

#### 1. INTRODUÇÃO, 5

- 1.1 - DESREGULAMENTAÇÃO, DESESTATIZAÇÃO E PRIVATIZAÇÃO, 5
- 1.2 - PROGRAMA NACIONAL DE DESESTATIZAÇÃO - MARCO LEGAL, 7
- 1.3 - INSTALAÇÃO DA CPI, 7
- 1.4 - FORMALIDADES DA CPI: COMPOSIÇÃO, CRONOGRAMA DE TRABALHO, DEPOENTES, 8

#### 2. MARCO DE REFERÊNCIA, 12

##### 2.1 - PAPEL DO ESTADO MODERNO, 12

- 2 1 1 - Fundamentação, 12
- 2 1 2 - Privatização e Reforma do Estado, 13
  - a) Necessidade de Revisão do Papel do Estado, 13
  - b) Privatizar Apenas Não Resolve os Problemas do País, 15
  - c) Descentralização para Estados e Municípios, 17
  - d) Participação Privada na Infra-Estrutura de Transportes, 17

##### 2.2 - EVOLUÇÃO DA INTERVENÇÃO DO ESTADO NO BRASIL, 18

- 2 2 1 - Histórico, 18
- 2 2 2 - Estatais em Alguns Setores, 20
  - a) Siderurgia, 20
  - b) Petroquímica, 21
  - c) Fertilizantes, 22
- 2 2 3 - Papel do BNDES, 23
- 2 2 4 - Avaliação do Modelo de Participação Governamental, 23

##### 2.3 - EXPERIÊNCIAS DE DESESTATIZAÇÃO, 25

- 2 3 1 - Experiência Mundial de Privatização, 25
  - a) Aspectos Gerais, 25
  - b) Dimensão da Privatização em Alguns Países, 26
  - c) Setores Ainda Controlados pelo Estado, 29

COMISSÃO  
F: .....

- d) Resultados das Privatizações, 30
- 2.3.2 - Experiência Brasileira, 30
  - a) Justificativa para a Privatização, 30
  - b) Avaliação do Processo de Desestatização, 31
  - c) Desempenho das Empresas Privatizadas, 34

### **3. DEPOIMENTOS NA CPMI, 37**

#### **3.1 - VISÃO ESTRATÉGICA, 37**

- 3.1.1 - Privatização no Contexto da Política Macroeconômica, 37
  - a) Importância de Planos e Cenários, 37
  - b) Privatização e Organização do Estado, 38
  - c) Inflação e Desigualdade Social, 40
  - d) Privatização e Competitividade, 41
- 3.1.2 - Política Industrial e Tecnológica, 41
  - a) Desempenho Recente da Indústria, 41
  - b) Necessidade de uma Política Industrial, 42
  - c) Problemas de Gestão nas Empresas Estatais, 43
- 3.1.3 - Dívidas das Estatais e Necessidade de Investimento, 44
  - a) Considerações Gerais, 44
  - b) Montante das Dívidas, 44
  - c) Novas Formas de Financiamentos, 44
- 3.1.4 - Oligopólios, 45
  - a) Aspectos Gerais, 45
  - b) Setor de Fertilizantes, 45
  - c) Setor Siderúrgico, 46
  - d) Setor Petroquímico, 48

#### **3.2 - ASPECTOS OPERACIONAIS, 49**

- 3.2.1 - Legislação, Normas e Formalidades, 49
- 3.2.2 - Comissão Diretora do PND e BNDES, 53
- 3.2.3 - Setores e Empresas Incluídos no PND, 54
- 3.2.4 - Formas de Desestatização, 56
- 3.2.5 - Participação dos Empregados, 60
- 3.2.6 - Avaliação das Empresas a Serem Privatizadas, 61
  - a) Aspectos Gerais, 61
  - b) Normas Referentes à Avaliação, 61
  - c) Taxa de Desconto e "Risco Brasil", 62
  - d) Preço Mínimo, 63
  - e) Confronto com Outras Avaliações, 64
- 3.2.7 - Saneamento Preliminar, 65
- 3.2.8 - Modalidades de Pagamentos, 66
  - a) Moedas de Privatização, 66
  - b) "Moedas Podres", 66
  - c) Credibilidade, 68
  - d) Financiamento das Aquisições, 69
  - e) Outros Meios de Pagamento, 70
- 3.2.9 - Utilização dos Recursos oriundos da Venda, 71
- 3.2.10 - Efeitos Econômicos e Sociais da Desestatização, 72

#### **3.3 - DENÚNCIAS ESPECÍFICAS, 73**

#### 4. ANÁLISE CONCLUSIVA DOS PRINCIPAIS TÓPICOS, 75

##### 4.1 - INTERVENÇÃO ESTATAL E POLÍTICAS MACROECONÔMICAS, 75

##### 4.2 - PROCESSOS DE DESESTATIZAÇÃO, 76

#### 5. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES FINAIS, 78

### 1. INTRODUÇÃO

#### 1.1 - DESREGULAMENTAÇÃO, DESESTATIZAÇÃO E PRIVATIZAÇÃO

A presença estatal exerceu na economia de quase todos os países, em determinados momentos de sua evolução, notável influência sobre o desenvolvimento e a organização do processo produtivo, notadamente nos setores de infra-estrutura, serviços públicos e insumos básicos.

*Não se trata de imaginar que o setor público e a iniciativa privada tenham, inexoravelmente, setores ou papéis a cumprir. Em cada momento, em cada estágio de desenvolvimento de um País, essa relação do que deve ser estatal e do que deve ser atribuição da iniciativa privada é dinâmica e se altera. (Frederico Victor Moreira Bussinger)*

No Brasil, os principais setores submetidos à intervenção estatal foram os de comunicações e de transportes (ferroviário e rodoviário), de energia elétrica, de petróleo e combustíveis, químicos, petroquímicos e de fertilizantes, de siderurgia, mineração e metalurgia, entre outros. Essa intervenção se manifestou sob a forma de controle do capital de grandes empresas, ou através de participações minoritárias, ou ainda pelo controle administrativo de funções industriais estratégicas, ou sob a forma de crédito subsidiado através de bancos públicos.

Justificada pela essencialidade de serviços de alto custo com baixa taxa de retorno ou longo prazo para amadurecimento do capital investido, ou pela necessidade de absorver tecnologias de grande complexidade, enfim, sob argumentos vários de natureza econômica, estratégica ou tecnológica, a estatização foi além da participação no controle de capital das empresas, para se caracterizar como nitida intervenção do Estado na economia.

Contudo, o reconhecimento da inoperância do modelo intervencionista na satisfação das necessidades da sociedade levou muitos países, entre eles o Brasil, a buscarem redefinir o papel do Estado na economia.

A Constituição Federal de 1988 deu o tom a se buscar na reordenação do papel do Estado, como veremos adiante. A Desregulamentação, a Desestatização e a Privatização são faces desse processo de afastamento do Estado da atividade econômica. Na venda de uma participação majoritária do Governo no controle de uma empresa, diz-se que há uma **Privatização**. A **Desestatização** se refere à alienação de participações minoritárias, bem como as liquidações e dissoluções. Já a **Desregulamentação** - com desdobramentos mais discutíveis - deixa a economia do país entregue às leis do mercado e reserva ao Estado as macro questões políticas, administrativas e, sobretudo, as sociais.

Sob esse aspecto da **Desregulamentação**, ressaltam-se estes depoimentos

*A visão de Estado nulo é uma leitura muito ingênua do que é a realidade e o neo-liberalismo. É a importação de um produto sem espírito crítico, sem a visão de como os países fortes se protegem, de como os países fortes têm projetos nacionais, e de como o Estado é posto a serviço desses projetos de uma maneira definida e clara. (Roberto V'illa)*

*É uma ilusão imaginar que o funcionamento adequado da iniciativa privada prescindir de qualquer regulamentação. Pelo contrário, a história e a observação dos países que se desenvolveram mostram que a iniciativa privada só se desenvolveu onde havia normas bem estabelecidas e, mais do que isso, fiscalização e punição adequadas. Ou seja, a liberdade absoluta e total da iniciativa privada inexistiu nos países desenvolvidos. (Frederico Victor Moreira Bussinger)*

E, para concluir, este outro depoimento sobre a desestatização

*A venda de empresas estatais e a desconcentração do Executivo Federal não significam a retirada total do Estado da esfera econômica, mas da esfera produtiva.*

*Cabe, ainda, ao Governo a importante tarefa de articular, coordenar e regular as ações econômicas, usando para tal outros instrumentos, como a legislação de defesa das concorrências, a política tributária, a política tarifária, a lei de proteção ao consumidor, a lei de proteção ao meio ambiente, a política cambial, a política de juros, de crédito, financiamentos, gastos públicos, etc.*

*Além de reordenar a posição estratégica do Estado na economia, a privatização tem uma importante função como instrumento de saneamento financeiro do Governo Federal e, portanto, proporciona uma grande contribuição ao programa de estabilização e retomada do crescimento da economia brasileira, colaborando em duas dimensões: primeiro, a redução do dreno ou ralo, que muitas das empresas estatais têm representado para os orçamentos públicos - cifras de bilhões de dólares anuais -, segundo, redução ou abatimento das dívidas públicas, que se faz através da aceitação de títulos públicos como meio de pagamento no processo de privatização, ou seja, a utilização de moedas alternativas. (André Franco Montoro Filho)*

## 1.2 - PROGRAMA NACIONAL DE DESESTATIZAÇÃO - MARCO LEGAL

O início do afastamento do Estado como intervencionista na economia encontra-se no processo de desregulamentação conduzido pelo Ministro Hélio Beltrão, e que ficou conhecido como Programa Nacional de Desburocratização

Iniciou-se o processo de privatização quando foram indicados os Srs. Dilson Funaro e André Franco Montoro Filho, respectivamente para Presidente e Vice-Presidente do BNDES. Eles criaram conselhos de administração de empresas, com o objetivo de transferi-las para o setor privado, em razão de diagnósticos que indicavam não serem mais, essas empresas, instrumento de desenvolvimento econômico, onerando o Governo Federal com sua inoperância e prejudicando o BNDES no exercício de sua função final

O Programa Nacional de Desestatização (PND) inseriu-se no conjunto de reformas estruturais que visavam reduzir o papel do Estado na economia nacional, através de projetos

de desregulamentação e desburocratização, da reforma administrativa do setor público, da revisão tarifária que acompanhou o início da abertura ao mercado externo e da reestruturação do patrimônio estatal

Criado pela Lei No 8 031, de 12 de abril de 1990, surgiu como um dos mais abrangentes processos de privatização já concebidos, tanto pelo volume de recursos como pela diversidade dos setores envolvidos

Com frequência tem-se esquecido que ele decorre diretamente de uma exigência constitucional em vigor

Com efeito, a Constituição brasileira estabelece no artigo 173 "Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei"

Ora, a Lei N 8 031, que criou o PND, logo no artigo 1º, estabelece, como objetivo fundamental, "reordenar a posição estratégica do Estado na economia, transferindo a iniciativa privada atividades indevidamente exploradas pelo setor público"

Essa Lei e o Decreto N 724, de 1993, que a regulamenta, definem a forma de indicação da Comissão Diretora - que é aprovada pelas duas Casas do Congresso Nacional -, do seu Presidente, suas responsabilidades e obrigações nesse Programa

### **1.3 - INSTALAÇÃO DA CPI**

Criada através do Requerimento N 02/93, de autoria do Senador Amir Lando, a Comissão Parlamentar Mista de Inquérito foi instalada em 28 de abril de 1993, para a investigação de denúncias decorrentes da execução do PND

### **1.4 - FORMALIDADES DA CPI: COMPOSIÇÃO INICIAL, CRONOGRAMA DE TRABALHO, DEPOENTES**

Foram designados, por indicação das lideranças, para integrar a CPI

Os Srs Senadores Amir Lando, Divaldo Suruagy, Pedro Simon, Gilberto Miranda, Ramundo Lyra, Elcio Alvares, Teotônio Vilela Filho, Luiz Alberto, Saldanha Derzi, Nelson Wedekin, Irapuan Costa Junior e, posteriormente, João Rocha e Marluce Pinto, em substituição

E os seguintes Srs Deputados José Thomaz Nonô, Marcelo Barbieri, Ezio Ferreira, Rubem Medina, Fetter Júnior, Paulo Ramos, José Anibal, Jacques Wagner, Pedro Valadares, Nelson Marquezelli, Elisio Curvo e, posteriormente, Maurici Mariano, Mauricio Calixto e José Lourenço

Os Srs Senadores Suplentes Ronan Tito, Márcio Lacerda, Iram Saraiva, Onofre Quinan, João Rocha, Guilherme Palmeira, Dirceu Carneiro, Jonas Pinheiro, Ney Maranhão, Meira Filho, Darcy Ribeiro e posteriormente, Ruy Bacelar e Júlio Campos

Os Srs Deputados Suplentes Haley Margon Vaz, Luis Roberto Ponte, Paes Landim, Darcy Coelho, Roberto Campos, Marino Clinger, Jackson Pereira, Edson Menezes da Silva, Francisco Silva, Feres Nader e Aroldo Cedraz

Segundo acordo interpartidário, a Presidência ficou com o Deputado Ezio Ferreira (PFL), e a Relatoria, com o autor do requerimento que criou a CPI, Senador Amir Lando (PMDB) Para Vice-Presidente foi eleito o Deputado Paulo Ramos (PDT), indicado pelo Senador Amir Lando Em reunião realizada dia 2 de março de 1994, foi conduzido a

Presidência da CPMI da Desestatização, o deputado José Lourenço (PPR), em substituição ao deputado Ézio Ferreira (PFL)

Acertadas as reuniões da Comissão para terças e quartas-feiras às 15 00 horas, e quintas-feitas, às 10:00 horas, estabeleceu-se que se alternariam depoimentos de pessoas representativas em sua área de atuação, contrapondo idéias favoráveis e idéias contrárias à privatização como tese, se possível os dois em uma mesma reunião. Em seguida a essa fase de discussão doutrinária, haveria o aprofundamento na eventual irregularidade ou ilicitude, na investigação propriamente dita.

Os trabalhos foram divididos por cinco grupos, cinco sub-relatorias: a do setor petroquímico, do setor de fertilizantes, do setor siderúrgico, do setor de transportes e "outros".

No desenvolvimento dos trabalhos da CPMI foram realizadas reuniões internas e de audiência de depoimentos, conforme se indica a seguir, com datas e respectivos depoentes.

<u>DIA</u>	<u>REUNIÃO</u>	<u>ASSUNTOS/DEPOENTES</u>
28.04.93	1a	Instalação da Comissão
12.05.93	2a	Depoimento do Sr. Barbosa Lima Sobrinho, Presidente da ABI
13.05.93	3a.	Depoimento do Sr. Carlos Eduardo Moreira Ferreira, Presidente da FIESP,
18.05.93	4a.	Reunião de Trabalho
19.05.93	5a	Depoimentos dos Srs. Antônio Neto, Presidente da CGT, e Luís Nassif, Jornalista da Folha de São Paulo
25.05.93	6a	Depoimentos dos Srs. Sebastião Faria de Souza, ex-Presidente da CSN e Roberto Procópio Lima Neto, Presidente da CSN
26.05.93	7a	Depoimento do Sr. Roberto Villa, Presidente da PETROQUISA
01.06.93	8a	Depoimentos na Assembléia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro, dos Srs. Luiz Sérgio Rosa Lopes, Presidente do Sindicato dos Contabilistas de Volta Redonda, João Thomaz, Presidente do Sindicato dos Engenheiros de Volta Redonda e Luis Oliveira Rodrigues, Presidente do Sindicato dos Metalúrgicos de Volta Redonda
02.06.93	9a.	Depoimentos na Assembléia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro, dos Srs. Alexandre Leal, ex-Diretor Financeiro da CSN, Dom Waldir Calheiros, Bispo de Volta Redonda, Milton Escossia, Diretor da Jaakko Poyry Eng. Ltda, Silvio Coutinho, Presidente do Clube de Investimentos de Volta Redonda
03.06.93	10a	Depoimentos na Câmara de Vereadores do Município de Volta Redonda, dos Srs. Vantuir Corrêa, Coordenador da Comissão dos Leucupênicos, Fernando Antônio Rodrigues de Almeida, ex-Presidente do Clube da CBS, Carlos Alexandre Onorato Sereno, Coordenador do Comitê dos Demitidos da CSN, Lázaro Sérgio Andrade Coutinho, Funcionário da CSN em disponibilidade, Darkel Valério Pamplona, Funcionário afastado da CSN, Ney Antonio de Oliveira, ex-Superintendente do Transporte da CSN, Wagner Barcelos de Souza, ex-Presidente do Sindicato dos Metalúrgicos de Volta Redonda, José Augusto Araújo Rodrigues, Advogado, Ronaldo João Gori, Aposentado da CSN, Ernesto



		Germano, Coordenador de Comunicação da Câmara de Vereadores de Volta Redonda, Claudio Castro, Vereador em Volta Redonda
08 06 93	11a	Depoimentos dos Srs Ricardo Tomasco de Abreu, Ex-Diretor de Planejamento da PETROFERTIL, e Jose Pereira de Souza, ex-Vice-Presidente da PETROFERTIL
15 06 93	12a.	Depoimentos dos Srs José Valdir Ribeiro dos Reis, Presidente da PREVI, Silvio Lins Nobrega, Diretor-Presidente da FUNCEF e Lucas Joffly, Presidente da PETRUS
16 06 93	13a	Depoimento do Sr João Agripino Vasconcelos Maia, Vice-Presidente da Comissão Diretora do Programa Nacional de Desestatização
22 06 93	14a	Depoimentos Srs Luiz Antônio Medeiros, Presidente da Força Sindical, e Rui de Castro, Membro da Comissão Diretora do PND
23 06 93	15a	Depoimento do Sr Boris Gorentzvaig, Superintendente da Petroquímica Triunfo
30 06 93	16a	Depoimento do Sr Jair Meneguelli, Presidente da CLT
01 07 93	17a	Depoimento do Sr Frederico Victor Moreira Bussinger, Secretario-Executivo do Ministerio dos Transportes
06 07 93	18a	Depoimentos dos Srs Eduardo Eugênio Gouvêa Vieira Diretor-Superintende da Ypiranga Química S.A. e Paulo Geyer, Presidente do Conselho de Administração da UNIPAR
11 08 93	19a	Reunião de Trabalho
18 08 93	20a	Depoimento do Sr Aureliano Chaves, ex-Ministro das Minas e Energia
19 08 93	21a	Depoimento do Sr Antônio Barros de Castro, ex-Presidente do BNDES
25 08 93	22a	Depoimento do Sr Emilio Odebrecht, Presidente do Grupo ODEBRECHT
26 08 93	23a	Depoimento do Sr Luiz Carlos Delben Leite, Presidente do BNDES
31 08 93	24a	Reunião Técnica com consultores para discussão da metodologia de avaliação das empresas incluídas no Programa Nacional de Desestatização
01 09 93	25a	Depoimento do Sr Fernando Henrique Cardoso, Ministro da Fazenda
01 09 93	26a	Depoimento do Sr Paulino Cicero de Vasconcelos, Ministro das Minas e Energia,
14 09 93	27a	Depoimento do Sr Alexis Stepanenko, Ministro do Planejamento
21 09 93	28a	Depoimento do Sr Aldo Narcisi, Presidente do Conselho da COSIPA

22 09 93	29a	Depoimento do Sr Jorge Gerdau Johannpeter, Presidente do Grupo GERDAU
28 09 93	30a	Depoimento do Sr Wladimir Pugina, Diretor Vice-Presidente da FERTIBRÁS S/A - Adubos Inseticidas
19.10.93	31a	Depoimento do Sr André Franco Montoro Filho, Presidente da Comissão Diretora do PND
26 10 93	32a	Depoimento do Sr Sérgio Zedron, ex-Diretor do BNDES
27 10 93	33a	Depoimento do Sr Eduardo Marco Modiano, ex-Presidente do BNDES
02 03 94	34a	Reunião de Trabalho e Eleição do atual Presidente da CPMI, deputado José Lourenço

## 2. MARCO DE REFERÊNCIA

### 2.1 - PAPEL DO ESTADO MODERNO

#### 2.1.1 - Fundamentação

O debate da desestatização e privatização pressupõe uma concepção firmada sobre qual deva ser a função do Estado no Brasil de hoje. Implica concepções teóricas e propostas de desenvolvimento do País. Como justificativa última está a racionalidade da presença maior ou menor do Estado em atividades econômicas.

Essa racionalidade está refletida na própria história da teoria econômica. A discussão se o Estado deve intervir ou não na economia remonta aos primórdios do surgimento da Economia como ciência. Adam Smith e seus seguidores consideravam a intervenção do governo prejudicial ao desenvolvimento econômico por causar distorções na economia. Argumentavam que o governo nem sempre contribui para a estabilização, para a melhoria na alocação de recursos e para uma distribuição de renda mais justa. Concessões são feitas aos bens públicos incluindo-se, entre eles, educação, defesa, pesquisa, legislação, ordem pública e administração da política macroeconômica.

Para esses autores, mesmo assim as ações de governo deveriam ser balizadas por regras bem definidas, com limites estabelecidos ao poder discricionário das autoridades fiscais e monetárias. Posição similar aplica-se às políticas estratégicas do comércio internacional. O livre comércio não deveria ser restringido, por causar perdas de bem-estar, em escala mundial e nacional. Todas essas questões, porém, são ainda objeto de intenso debate.

Outra corrente de pensamento, também defensora da economia de mercado, discorda da posição liberal anterior, reconhecendo que as ações de governo podem contribuir para se alcançar maior bem-estar econômico-social. A base da argumentação está nas "falhas do mercado", compreendidas nos conceitos de mercados imperfeitos e incompletos, incluindo-se o de informações, externalidades, bens públicos e retornos crescentes à escala.

No comércio internacional, os temas "imperfeições de mercado" e "economias de escala" são tratados com destaque. Discutem-se políticas estratégicas que permitam melhoria ou, então, a manutenção da renda de um país sem causar represalias por parte dos competidores. Um argumento que favorece as ações do governo, dentro de certas circunstâncias, é a existência de importantes externalidades nos países em desenvolvimento, não apropriadas pelo setor privado. Isto inclui processamento de informações, educação, pesquisa e desenvolvimento. Há também relevantes questões relacionadas ao viés contra determinados setores (como a agricultura), em que o governo teria um papel a desempenhar, eliminando essas restrições.

Uma escola de pensadores se dedica ao estudo das falhas do governo, principalmente a partir do fracasso das economias de planejamento central. As atividades de governo tornam-se mais dispendiosas à medida em que crescem em tamanho e escopo. Essas teorias afirmam que as intervenções do governo, como regra, acabam tendo efeitos perversos.

O governo é mais suscetível a problemas de informações imperfeitas e mercados incompletos do que o setor privado, quando o governo procura interferir na aplicação de recursos e distribuir riquezas, aumentam-se as injustiças e reduz-se o crescimento da economia. Como subproduto, surge a corrupção, que custa caro à sociedade, além de reduzir a confiança do povo na democracia, e o desperdício de recursos e aumentado pela descontinuidade de ações, entre os governos que se sucedem e pela sua morosidade em se ajustar a um mundo em transformação; a tendência é manter velhos programas que são apoiados por poderosos grupos de interesse. Finalmente, incentivos não produzem resultados no governo porque não há competição entre seus departamentos e organizações.

Os recentes acontecimentos no Leste Europeu e a experiência do pós-guerra têm levantado fortes pressões em favor do modelo de livre mercado. Os países em desenvolvimento estão concluindo reformas de suas políticas macroeconômicas. Essas reformas não serão bem sucedidas se os países avançados também não reformularem suas políticas prejudiciais aos interesses dos países em desenvolvimento, por causa da grande e crescente interdependência da economia mundial.

Apesar da argumentação apresentada acima, existem áreas em que há concordância sobre a participação do Estado. Entre elas, se encontram políticas que criam um ambiente fértil para a inovação e mudança de atitudes, políticas macroeconômicas saudáveis, educação e saúde, pesquisa e investimentos em infra-estrutura. Há espaço ainda para algumas políticas estratégicas que objetivem o fomento do desenvolvimento, em setores específicos e por tempo determinado.

Por isso mesmo, o art. 173, da Constituição Federal, não proibiu totalmente a presença do Estado, só a limitou a certos setores.

### 2.1.2.- Privatização e Reforma do Estado

Após essas considerações de natureza geral, são apresentados a seguir resumos de depoimentos de autoridades e especialistas, bem como intervenções importantes dos próprios membros da CPI.

#### a) Necessidade da Revisão do Papel do Estado

A necessidade de se fazer uma revisão do papel do Estado na economia tem sido um dos pontos mais enfatizados nas declarações dos convocados a depor perante a CPI e dos próprios membros do Congresso Nacional. É um assunto de extrema atualidade e que deveria ocupar lugar de destaque nos debates acadêmicos e de elaboração de políticas públicas por muito tempo.

É comum também a constatação de que as empresas estatais não vêm mais desempenhando o papel que lhes coube no processo de desenvolvimento nacional. Transcrevemos alguns trechos de depoimentos prestados à CPI:

*SERGIO ZENDRON - Na realidade, o que está em discussão é a revisão do papel do Estado para se avaliar se as empresas estatais são ou não importantes. Essa é a questão sobre a qual toda a sociedade deve refletir. Empresas estatais são absolutamente fundamentais para o País, sempre que elas forem agentes do processo de desenvolvimento econômico. O Governo tem a obrigação de garantir taxas de crescimento na economia, e isso se faz através de diversos mecanismos: taxa de câmbio, taxa de juros, etc., e o processo do investimento público. E o investimento público pode ser julgado extremamente relevante quando conduzido por empresas estatais, porque faltavam condições para o setor privado deflagrar uma taxa de investimento, que o Governo*

*considerava necessaria, para atender a geração de empregos, à produção de insumos para a economia.*

*O que se percebe, no caso brasileiro, e que, salvo algumas exceções, a empresa estatal não cumpre mais aquele papel que é o de promotora do investimento. Isso é facilmente verificável em qualquer planilha de custos. Houve vários depoentes nesta Comissão Parlamentar Mista de Inquérito, que trouxeram aos Srs. Deputados e aos Srs. Senadores essas informações. Não houve investimento, salvo no âmbito da PETROBRÁS, alguma coisa na Companhia Vale do Rio Doce. Não ocorreram investimentos produtivos por conta dessas empresas estatais. Pelo contrário, houve a sangria, nessas empresas incluídas no Programa, de 22 bilhões de dólares.*

**CARLOS EDUARDO MOREIRA FERREIRA** - *Gostaria de ver implantada, realmente, no Brasil, a economia de mercado. Quanto menor a interferência do Estado, melhor; quanto maior a sua preocupação com os aspectos de natureza social, para resgatar essa dívida social que o Brasil tem com sua população, melhor. O Estado paternalista, o Estado que estava aí para resolver problemas de algumas empresas, esse Estado não é o que desejamos nem sonhamos. Gostaria de ver o Estado cumprindo com seus compromissos, que pagasse seus fornecedores em dia e pelo preço mais barato.*

**EDUARDO EUGÊNIO GOUVEIA VIEIRA** - *Acredito que o Estado deve dirigir seus esforços principalmente para as atividades básicas, educação e saúde. Entretanto, o empresário nacional precisa maturidade e responsabilidade. Precisa empreender, assumindo os riscos de fracasso ou colhendo os frutos do sucesso. É muito importante que o risco do fracasso seja imputado ao empresário, e que o Estado não socorra os empresários, como ocorreu no passado. Porém, em algumas áreas estratégicas, o Estado deveria participar dentro de uma política industrial, como no setor da petroquímica. Não advogo um Estado mínimo, mas um Estado responsável pelo bem da sociedade, tendo o papel moderador, de incentivo e de indução ao desenvolvimento.*

**LUIZ ANTÔNIO MEDEIROS** - *A reforma do Estado é necessaria, assim como todas as outras reformas de que a sociedade brasileira necessita: reforma política, industrial, um projeto nacional. O Estado deve cuidar de outras coisas: educação, saúde, habitação, novas tecnologias.*

*O Estado de Israel tem uma obsessão por novas tecnologias, por produtividade. O Estado soviético era, este sim, uma grande estatal. Eu vivi nesse Estado de absoluta ineficiência. E, o pior, era feito em nome dos trabalhadores. Cometeu-se esse crime em nome dos trabalhadores. Uma burocracia que proibiu os trabalhadores de entrar em algumas lojas. Depois que falu, mostrou que os Estados têm que ter competitividade, agilidade, porque quem não tem competitividade hoje não se estabelece.*

*Ha varias maneiras de privatizar o Estado, uma é a privatização do Estado em favor de particulares. Isto se faz por varias vias. Uma delas são as famosas reservas de mercado, como as do mercado da informatica, da navegação de cabotagem, da petroquímica. Uma outra maneira são os subsídios, habitualmente ate inflacionarios, dados as empresas privadas pelo Estado e que devem ser objeto de rigoroso escrutinio. Um terceiro metodo são os contratos favorecidos de empresas estatais com grupos privados.*

*Não queremos o Estado empresário, mas o Estado indutor do desenvolvimento com base em um capitalismo não selvagem, mas humanizado, que não se envergonhe do lucro, mas que também não tema redistribuí-lo fazendo justiça social.*

#### **b) Privatizar Apenas Não Resolve os Problemas do País**

Embora concordem que certas atividades eminentemente produtivas devam ser transferidas ao setor privado, vários depoimentos salientaram que apenas a privatização não vai resolver todos os problemas de desenvolvimento do País. Há atividades importantes que devem ser executadas pelo Estado, até como indutor do desenvolvimento.

No mundo inteiro, o Estado empresário faliu. Mas um novo modelo de interação entre os Governos e a iniciativa privada está surgindo, menos direta, mais de apoio. Estas novas formas também devem ser exploradas pelo Brasil. Isso faz parte de uma sociedade moderna e eficiente.

São apresentados, a seguir, alguns trechos de depoimentos importantes sobre o assunto.

**BARBOSA LIMA SOBRINHO** - *As privatizações podem ser úteis, até indispensáveis. Raramente são suficientes para resolver os problemas estruturais de uma economia nacional. Foi isso que se passou na Inglaterra, em que se privatizaram cerca de doze empresas, e a situação econômica é mais grave do que na França que não privatizou tantas empresas. A privatização pode concorrer para aumentar a sua miséria, o número dos desempregados, que são hoje em maior número do que na França ou na Itália. Em Londres, há cerca de 300 mil ingleses que não têm casa.*

**AMIR LANDO** - *Há um papel próprio do Estado que não se vai confundir jamais com uma empresa privada. Mas o que se está querendo dar ao Estado é a estrutura de uma visão privada. E o Estado realmente tem compromissos maiores com o interesse geral, que nem se deve confundir jamais com ele mesmo, como sendo um ente que vai produzir para se auto-sustentar, nem transformá-lo num grande gestor dos interesses privados.*

*Certamente, o modelo do pós-guerra, daquele setor público engenheiro, não é mais uma opção. O que existe são numerosos outros projetos e formas de interlocking, de ligação do setor público com o privado. A Alemanha e a China Nacionalista são dois exemplos. Na Alemanha, não são relações muito mais íntimas, muito mais mudas. Não são aquelas grandes, não há plano no sentido maior de estabelecer uma meta, com tal taxa de crescimento. É uma relação intimista em que o Estado ajuda e participa de mil maneiras da construção do futuro. Quer dizer, aquele mundo em que a empresa só tem relações de mercado, compra o mais barato, vende otimizando lucros, praticamente não tem relações com seus competidores, com seus empregados e com o Estado, isso não existe. E onde existe, fracassa. O que existe são empresas que têm profundas ligações com seus trabalhadores, com seus fornecedores, com a universidade, com o Estado leve. E esse mundo relacional, de tecido fino, e o futuro.*

*Não podemos chegar naquela ideia da burocracia onipotente, mas também não podemos, de maneira nenhuma, compactuar com a burocracia evidentemente subserviente a iniciativa privada. Temos sempre que dar as prioridades a partir de uma concepção política, de uma concepção de ação pública e não*

*da iniciativa privada que deva comandar. A iniciativa privada deve ser uma parceira, mas as prioridades, sobretudo, e os privilégios têm que ser do interesse geral. Também há um maniqueísmo no sentido de que tudo que é público não presta. Isso é impossível. Se essa idéia ganhasse efetivamente corpo e definição, iríamos encontrar um Estado absolutamente inviável. E, na verdade, o que se observa é o contrário. É que o Estado, hoje, tem sido permanentemente um pronto-socorro da iniciativa privada.*

**JAIR ANTÔNIO MENEGUELLI** - *Na verdade, a discussão sobre a reforma do Estado insere-se no marco maior da necessidade de se amadurecer a discussão sobre um novo Projeto Nacional para o País, onde a questão fundamental seja o resgate da chamada dívida social: combate a miséria e à fome, construção da cidadania para a grande massa de excluídos e distribuição da renda e do patrimônio, incorporando também os temas da política industrial, do desenvolvimento regional, da reestruturação produtiva, da inserção internacional do País.*

#### **c) Descentralização para Estados e Municípios**

Dentro de uma política de reformulação do Estado, além da transferência de setores produtivos à iniciativa privada, via privatização, há a necessidade de redimensionar as responsabilidades entre as diferentes esferas de Governo.

**ANDRÉ FRANCO MONTORO FILHO** - *É necessário desconcentrar o Executivo Federal, transferindo para a iniciativa privada aquilo que puder ser transferido e fazendo, tanto quanto possível, transferências para os Estados e Municípios, dentro da linha do federalismo fiscal. Esse é um processo estrutural de reforma do Estado extremamente importante. Acredito que, sem ele, será muito difícil controlar a inflação e retomar o processo de crescimento. Por conseguinte, o ganho que se tem nessa transferência, na alienação de empresas estatais é muito maior do que o volume de recursos, obtido na venda direta das empresas.*

#### **d) Participação Privada na Infra-Estrutura de Transportes**

Até áreas historicamente consideradas de responsabilidade do Estado podem ser delegadas à iniciativa privada, sob condições pre-estabelecidas, como é o caso da construção de sistemas eficientes de transporte. Essa alternativa justifica-se pela falta de recursos do Governo em executar obras e também pela maior eficiência empreendida pela iniciativa privada na infra-estrutura de transporte. Outros países já executaram com sucesso tais planos. Transcrevemos depoimento de especialista no assunto:

**FREDERICO VICTOR MOREIRA BUSSINGER** - *Na área específica dos transportes, estamos convencidos da imperiosa necessidade da participação da iniciativa privada, aportando recursos para ajudar a recuperação do sistema brasileiro, dos serviços de transporte no Brasil. O caso dos transportes é um deles e penso que a atuação do Ministério tem dado provas concretas dessa postura, mais do que qualquer discurso.*

*Por outro lado, também não alimento qualquer ilusão em relação ao virtuosismo da iniciativa privada. Penso que ela tem uma lógica própria, um jogo próprio que aceito com naturalidade, porque esse é o jogo que está sendo jogado. O*

*Poder Público é que precisa se capacitar para definir as balizas de atuação da iniciativa privada*

*Mas o que os difere dos países subdesenvolvidos é que a regulamentação tem um outro grau de legitimidade, é um instrumento de igualdade e não de privilégio, como o é nos países subdesenvolvidos, não só na elaboração, mas principalmente no cumprimento*

## 2.2 - EVOLUÇÃO DA INTERVENÇÃO DO ESTADO NO BRASIL

### 2.2.1 - Histórico

As estatais têm uma longa história no processo do desenvolvimento brasileiro. Segundo números oficiais, entre 1909 e 1930, foram criadas 25 estatais no Brasil. Durante a década de 30, surgiram mais 8 empresas. Nos anos 40, criaram-se 33. Nos anos 50, mais 49, além de 6 subsidiárias e coligadas. Observe-se a explosão que ocorreu nos anos 60. Até então existiam no País 180 empresas estatais e subsidiárias, na década de 60 foram constituídas outras 153 empresas, mais 27 subsidiárias e coligadas. Ou seja, em uma década, o Governo constituiu tantas empresas quantas havia criado em 60 anos. Na década de 70, surgiram mais 217 empresas, juntamente com 42 subsidiárias e coligadas. Em 1981, o País tinha 560 empresas pertencentes ao Estado.

Um dos últimos dados da extinta Secretaria Especial de Controle das Empresas Estatais, a SEST, apontava a existência de 422 empresas controladas pelo Governo.

Como surgiu esse modelo de empresa estatal? Notadamente, a partir dos anos 30 e com mais força depois da Segunda Guerra Mundial, o Estado teve um papel não só de condutor e indutor do processo de crescimento econômico, como também de investidor direto. Se não tivesse havido uma ação coordenada do Poder Público, dificilmente teríamos passado do estágio em que vivíamos, uma sociedade agrária, exportadora, para uma sociedade industrializada, tendo no mercado interno uma das alavancas fundamentais para o seu desenvolvimento.

No caso da indústria siderúrgica, Volta Redonda foi iniciada como uma empresa privada. Depois, dado o vulto dos investimentos, foi necessário buscar fundos públicos. Houve uma tentativa muito forte no Governo Vargas, para atrair capitais estrangeiros para Volta Redonda. Mas eles não vieram, não porque o Governo Vargas não tivesse desejado, mas porque a **United States Steel Corporation**, entre outras empresas, considerava o Brasil um país muito importante como consumidor de produtos acabados, mas que não teria escala para ser produtor. Foi necessário que o Governo Vargas fizesse um esforço de negociação, tendo enviado uma missão à Alemanha, às vésperas da Segunda Guerra Mundial, para superar a intransigência dos capitalistas norte-americanos. Com isso, foi possível fazer-se uma negociação nos Estados Unidos, com o Banco de Importação e Exportação, o Eximbank, de tal maneira que foram dados créditos ao Governo do Brasil, para que pudesse instaurar a Usina de Volta Redonda.

O Governo Juscelino Kubitschek adotou uma estratégia diferenciada, mas sempre no sentido de sustentar o crescimento e os pólos de desenvolvimento, a partir de uma ação do Poder Público. Foi elaborado um Programa de Metas, em larga medida executado pelo "BNDE". Nesse Programa, o que se desejava era seguir adiante com o processo de industrialização, passando da fase da indústria de base - petróleo, siderurgia - para a produção de bens de consumo de massa, tipo automóvel. Nesse modelo, à época do Presidente Juscelino, o que ocorreu foi uma espécie de simbiose. Buscaram-se mecanismos de indução, criaram-se comissões de apoio à indústria automobilística e de transporte. Como não havia uma burocracia apta a isso, agregou-se à antiga uma nova: início da tecnocracia. Com esses elementos, deu-se um novo salto no crescimento econômico, a famosa tese dos "50 anos em 5" de JK.

A partir do momento em que começou a haver investimento industrial com capital estrangeiro, houve solidariedade, que não foi percebida com clareza na época - entre o investi-

mento externo e o mercado interno, era investimento para ser vendido no mercado interno e não para exportação. o Volkswagen, o Simca vieram e ficaram solidários ao crescimento do mercado interno

Esse modelo foi chamado de "substituição de importações", significando que, progressivamente, ao lado de um setor exportador e um industrial estatal, passou a se formar um setor competitivo, embora geralmente oligopólico baseado, quase sempre, no capital estrangeiro. Esse processo de substituição de importações permitiu também um novo surto de crescimento. O período de Juscelino apresenta uma modificação na relação internacional dos capitais e um novo papel do Estado e do setor privado. Em algum momento, foi chamado de desenvolvimento dependente associado, porque havia uma associação entre capital externo e interno.

Com a continuidade desse processo e com a internacionalização do sistema produtivo, os grandes fundos de acumulação passaram a ser privados. No caso específico do Brasil, o Estado, que tinha crescido muito em investimento direto, inchou em termos da chamada socialização das perdas, ou seja, as empresas que não tinham condições de sobreviver iam para o Estado - embora parecessem estatais, haviam nascido no setor privado, - e, ao invés de ir a falência, como talvez fosse mais útil socialmente, foram absorvidas pelo Estado. Isso criou, além daqueles polos dinâmicos do Estado, positivos no crescimento, um inchaço do Estado.

No conjunto, o chamado setor produtivo estatal passou a ter dificuldades de financiamento, provocadas por várias razões, entre as quais o fato de que esse setor produtivo estatal se orientou para sustentar o desenvolvimento privado. Isso é típico no caso da indústria siderúrgica. A razão pela qual a indústria siderúrgica brasileira estatal chegou ao ponto em que está - so nos últimos dez anos o Tesouro teve que aportar cerca de US\$ 21 bilhões para esse setor, segundo alguns depoentes, teria sido -, basicamente, a política de preços controlada pelo setor público, que fez com que as empresas estatais não tivessem mais condições de competitividade, associada a um excesso de capacidade instalada por planejamento errado.

### 2.2.2.- Estatais em Alguns Setores

#### a) Siderurgia

Quando o empresário privado toma a decisão de investir, estuda o mercado, analisa os riscos e aí faz o investimento. Essa estratégia não tem sido sempre adotada em relação a decisões no processo de investimento das estatais. Muitos dos projetos de investimento foram superdimensionados em relação ao mercado, comprometendo a rentabilidade das empresas.

A COSINOR e a USIBA - e esta sofre dessa decisão até hoje, tendo que exportar de 70 a 80% da sua produção - foram decisões políticas que fizeram com que o empresário, na base do apoio/subsídio da SUDENE, fizesse projeções de mercado fora da realidade. Esse fenômeno existe em todo o processo histórico da siderurgia, em que a COSINOR é apenas um pequeno símbolo. Se tomarmos a AÇOMINAS como exemplo, veremos que a Administração Federal, por decisões políticas e estimulada pelo Governo de Minas, investiu nela, projetando dois laminadores, que, ainda hoje, o mercado não comporta. O setor privado, em correspondência aos órgãos decisórios do Governo, alertou para o fato de que a AÇOMINAS iria custar 6,8 bilhões de dólares. Ela custou 7 bilhões sem os laminadores. Foi calculado o investimento teórico, e feita a projeção do mercado e dos prejuízos, havendo erro de apenas 200 milhões de dólares num investimento de 7 bilhões de dólares.

A CSN, a USIMINAS e a COSIPA foram motivo de decisões equivocadas, pois, por questões políticas, realizou-se a expansão das três ao mesmo tempo. O certo seria expandir uma, depois outra. Elas se endividaram, o mercado não existia, tiveram que vender para exportação, daí sofreram graves prejuízos. Para sorte da USIMINAS aconteceu o contrato com os japoneses, que trouxeram uma cultura siderúrgica sólida.

Em relação à constituição da USIMINAS, estabeleceu-se que entrariam investidores privados, a Vale do Rio Doce, o Governo do Estado de Minas Gerais e o Banco Hipotecário de Minas Gerais. Na composição da COSIPA entrariam investidores privados paulistas e o Governo de São Paulo. Esses esquemas não funcionaram devido à inflação crescente. Sabe-se que a inflação inviabiliza investimentos privados de longo prazo. So o Governo pode continuar investindo a médio e longo prazo, porque só ele pode imprimir papel-moeda. O BNDES foi, então, obrigado a absorver essas duas empresas.



A USIMINAS nasceu em condições mais favoráveis que a COSIPA, porque tinha homogeneidade de equipamentos de uma matriz japonesa, assistência técnica institucionalizada, a partir dos sócios japoneses, cultura empresarial japonesa, financiamento a mais longo prazo, e assistência de **marketing** externo pelos sócios japoneses

A COSIPA nasceu em condições bem menos propícias havia heterogeneidade de equipamento, não havia nenhum esquema regular de assistência técnica, nem cultura de matriz empresarial definida. O financiamento era por via de **supplier's credit** o máximo de sete anos, dois de carência e cinco de amortização, perigoso para uma grande indústria de aço

Infelizmente, o financiador de longo prazo, que seria o Banco Mundial, estava fechado para o Brasil. O Banco Mundial não concedeu empréstimos ao Brasil entre 1953 e 1965, com exceção do empréstimo de Furnas, não o fez, porque Getúlio Vargas deu uma guinada nacionalista. fez um discurso em que considerava o capital estrangeiro, **in genere**, espoliativo e, estando o Brasil com atrasados comerciais e insolvente, propôs a Lei do Petróleo, que criou um monopólio, impedindo a absorção de capitais para esse setor vital

### b) Petroquímica

O primeiro pólo petroquímico de São Paulo foi estabelecido pela iniciativa privada. Os Srs. Alberto Soares Sampaio, Moreira Salles e Peri Gel se juntaram para fundar uma central de matérias-primas e uma empresa de polietileno de baixa densidade

Naquela ocasião, havia uma pretensão nacional de se fazer uma indústria petroquímica nacional, embora não existisse uma política. Eles fizeram a Petroquímica União e a Poliolefinas. Simultaneamente à pretensão desses empresários, a PETROBRÁS e a PETROQUISA acharam conveniente participar do empreendimento petroquímico privado. Formou-se uma estrutura de composição acionária 75% da iniciativa privada de São Paulo - Moreira Salles, Peri Gel e Alberto Soares Sampaio - UNIPAR. Alberto Soares Sampaio era proprietário da refinaria de Capuava, Peri Gel, proprietário do Grupo Ultra e Moreira Salles do próprio Banco Moreira Salles. Eles se juntaram e fizeram a Petroquímica União. O projeto foi aprovado no Governo Castelo Branco sob influência política,

Esse grupo implantou a indústria petroquímica em São Paulo, o empreendimento custou 700 milhões de dólares, tendo sido bem sucedido. Porém o sentimento político da nacionalização em relação à indústria petroquímica se avolumava no País, notadamente no Exército, onde o chamado "Grupo da Sorbonne", entendia que a indústria petroquímica, produtora dos insumos básicos da modernidade industrial e agrícola, não poderia ficar em mãos da iniciativa privada, porque dominava um sentimento de manutenção da soberania nacional e emancipação econômica. E por se tratar de insumos básicos do desenvolvimento industrial e agrícola, seria mais conveniente, politicamente, que tivéssemos uma indústria petroquímica de controle nacional

Estabeleceu-se, então, que São Paulo seria o primeiro polo privado que se desenvolveria, e o segundo seria na Bahia e diretamente dirigido, organizado e estruturado pela Petroquímica, que não abdicava do direito de gerenciar o projeto. Assim, começavam os primórdios de um sentimento político de forte tendência à estatização

A Indústria Petroquímica da Bahia foi planejada e implantada pela PETROBRAS. Naquela oportunidade, o Estado brasileiro não tinha um bilhão de dólares para construir a central de matérias-primas, nem dinheiro suficiente para implementar as empresas de segunda geração, e o Banco Mundial foi procurado para se saber de seu interesse em financiar a implantação de indústrias petroquímicas

Representantes do Governo foram aos Estados Unidos, à sede do Banco Mundial e lá receberam a seguinte resposta: o **Eximbank** e que poderia financiar projetos governamentais, e que a IFC era o órgão do Banco Mundial que financiava a iniciativa privada. Como havia uma conotação muito forte de estatização da petroquímica, o **Eximbank** não se interessou em proporcionar o financiamento para implantação de uma indústria petroquímica praticamente estatizada. Então, só havia uma solução: a **International Financial Corporation**. Essa organização poderia financiar o projeto e se interessou em fazê-lo desde que ele fosse privado e não público. Dessa forma, criou-se a solução tripartite, em que a Petroquímica convidaria um empresário brasileiro de sua confiança, e de renome, para poder se solidarizar com a pretensão política do Governo e de seu sócio estrangeiro

Assim, nasceu a solução tripartite a IFC e o Banco Mundial deram o dinheiro, a empresa foi admitida como privada e, dessa forma, foi superado o impasse de não se ter os recursos suficientes

### c) Fertilizantes

A indústria privada brasileira tem uma tradição de quase 50 anos no setor de fertilizantes. O Estado, num determinado instante, foi envolvido no processo da necessidade de captar recursos externos e entrou no setor, através de subsidiária da Companhia Vale do Rio Doce, depois substituída por subsidiária da PETROBRÁS

Desde a grande crise do petróleo, a presença do Estado nas diferentes áreas - quer de fósforo, de potássio ou de nitrogênio -, foi bastante apreciada. Essa presença finalmente foi concentrada em uma empresa **holding**, subsidiária da PETROBRÁS - a PETROFERTIL -, que, na verdade, administrava um conjunto de empresas estatais ligadas ao setor de fertilizantes

É preciso que se diga que o Estado teve um papel relevante nesse processo. A exemplo de outras atividades, o Estado foi pioneiro em aportar recursos para desenvolver essa indústria. Os investimentos foram uma consequência dessa decisão política de investir e de tornar o País auto-suficiente. Muitas vezes, há uma política errônea de auto-suficiência a qualquer custo mas, indiscutivelmente, o País acabou tendo uma indústria de fertilizantes

Por outro lado, a PETROBRÁS foi uma empresa que nunca teve no seu planejamento estratégico o objetivo específico de entrar no setor de fertilizantes. Na verdade, a PETROBRÁS foi o veículo para administrar esse modelo. O Brasil precisava expandir suas fronteiras agrícolas e, conseqüentemente, teria que produzir mais fertilizantes a preços mais adequados. Como estávamos importando fertilizantes e não se tem controle sobre o dólar, essas empresas privadas, que operavam no setor, pediram ajuda ao Governo para a aquisição de seu patrimônio, sob alegação de que não tinham estrutura para sustentar a expansão da fronteira agrícola brasileira. Foi por isso que o Governo entrou na área de fertilizantes, através da PETROFERTIL.

### 2.2.3.- Papel do BNDES

O BNDES é o segundo maior banco de desenvolvimento do mundo. Teve uma trajetória interessante no processo de desenvolvimento econômico-social. Foi o banco da infra-estrutura nos anos cinquenta financiando, fundamentalmente, o setor de ferrovias e de energia elétrica. Passou a ser o banco da indústria de base nos anos sessenta, com grande ênfase nos investimentos em siderurgia e cimento.

Por causa dos investimentos na siderurgia, o BNDES se tornou acionista controlador da USIMINAS, da COSIPA, da USIBA e da COFAVI. Tornou-se também o banco da substituição de importações dos anos setenta, ocasião em que complementou o terceiro estágio de expansão da siderurgia nacional, implantou a indústria de bens de capital no Brasil, a petroquímica e a de papel e celulose. A característica das primeiras duas fases, anos cinquenta e sessenta, foi o processo de participação mediante ou financiamento ou aquisição de ações, nos anos setenta, através de transferência dos impostos sob a forma de subsídios fiscais à indústria nacional, com amparo no então Decreto-Lei N 1 452, que prefixava a correção monetária em até 20% ao ano.

Nos anos oitenta, o BNDES perdeu aquela função implantadora do parque industrial no Brasil e passou à função de articulação, transformando-se num banco mais da modernização, do aumento da produtividade, da competitividade. Partiu para a busca da internacionalização, num movimento que foi conhecido como o Movimento da Integração Competitiva.

O BNDES partiu para a concepção de uma nova política industrial para um País com a base industrial já consolidada, para a busca de financiamento à modernização, do aumento da produtividade, da integração da economia com os mercados mundiais. Essa política vem-se materializando através da abertura das importações, com a queda de restrições quantitativas em diversos segmentos, a redução das alíquotas de importação de um modo geral, a lei de patentes, a abertura dos mercados de capitais, os incentivos governamentais para o desenvolvimento científico e tecnológico, a lei de defesa do consumidor com ênfase na qualidade e produtividade e a lei de defesa da concorrência.

#### 2.2.4.- Avaliação do Modelo de Participação Governamental

As empresas do Estado foram de fato, o eixo do processo de desenvolvimento nacional. O Brasil teve um desenvolvimento, até 1980, verdadeiramente extraordinário, poucos países se compararam em êxito ao nosso, no que se refere a montagem de uma estrutura industrial moderna, nessa montagem, as estatais tiveram uma colaboração absolutamente decisiva. Há setores da indústria brasileira que, a rigor, não existiram, não fora a atuação de uma empresa como a PETROBRAS.

O Brasil tinha uma peculiaridade forte, extremamente atraente: uma empresa pública é, necessariamente, um ser bifronte, por um lado, ela tem compromissos com a sociedade, com o público, enfim, com seu acionista maior, que é também capaz de definir o seu destino. Por outro lado, tem a face empresarial: tem que tomar decisões, ser ágil e competitivo a nível de mercado.

O Brasil foi o único país da América Latina que soube criar esse ser bifronte, sem sacrificar uma frente ou outra. Se percorridos a América Latina e o resto do mundo, observar-se-á que há inúmeros casos em que predominam experiências cuja face pública abafou a empresarial completamente. Empresas públicas argentinas, chilenas, venezuelanas, mexicanas, por exemplo, nunca tiveram uma trajetória sequer comparável aquela percorrida pelas empresas brasileiras.

O Brasil ia evoluindo nessa direção de manter o caráter bifronte. Em diversos setores da economia, seria de se esperar que o caráter empresarial fosse ganhando terreno, porque deixava de ser estratégico aquele setor, à medida que ele amadurecia e poderia competir ombro a ombro com o setor privado. Então, era natural que alguns setores perdessem seu aspecto estratégico e tivessem a sua face empresarial reforçada, sugerindo um processo de privatização.

O Decreto-Lei N. 200, de inspiração do Ministro Beltrão, foi um passo nessa direção. As empresas públicas ganharam mais liberdade de decisão e, por conseguinte, maior capacidade de modernização tecnológica, enfim, de desenvolver competitividade.

A partir de certo momento, essa evolução foi cortada, o ano de 1979 pode ser considerado o ponto de inflexão. Com a criação da SEST houve uma mudança profunda do discurso e do entendimento, a nível de governo, e as estatais começaram a ser usadas como instrumentos de políticas desvinculadas de seu propósito empresarial, como as de estabilização econômica. A espinha das estatais foi sendo quebrada, a visão de longo prazo, destruída, e o próprio espírito das estatais, quebrantado.

Em empresas como a CEMIG ou FURNAS, trabalhava gente empolgada, que "vestia a camisa", como se dizia à época. E parte desse êxito era essa capacidade de infundir solidariedade e paixão pelos grandes objetivos. A partir de 1979, começou a haver o predomínio de uma concepção segundo a qual a empresa estatal passava de heroína a vilã, a ser suspeita, inclusive, houve quebra de tradição nos quadros dirigentes dessas empresas. A cultura de formação desses quadros foi desaparecendo.

Começou, então, uma guerrilha entre as estatais, que tentavam sobreviver, e o Governo, que tentava dobrar sua espinha e submetê-las a políticas de estabilização, usando-as do ponto de vista de crédito e de preço. Em 1986, com o decreto-lei das licitações, a tomada de decisões passou a ser complicada, tantas eram as regras a cumprir antes da tomada de decisões.

Ademais, o conjunto de empresas estatais pertencentes ao setor de insumos - aço, petroquímicos básicos, fertilizantes - estava em crise no mundo inteiro. Na realidade, houve uma crise mundial de insumos básicos, agravada no Brasil pela ausência de crescimento do Produto Interno Bruto.

Em suma, o modelo de ampla interferência governamental na economia se desatualizou e perdeu seus objetivos, já que não mais consegue propiciar crescimento adequado, fato histórico que, aliás, se repete aqui como nominal.

## 2.3 - EXPERIÊNCIAS DE DESESTATIZAÇÃO

### 2.3.1 - Experiência Mundial de Privatização

#### a) Aspectos Gerais

A experiência de privatização nos diferentes países apresenta traços comuns. O mais importante, quanto ao processo, refere-se à pulverização das ações. Assim, retiram-se do Estado funções que podem ser melhor executadas pelo setor privado - objetivo do aumento da eficiência econômica - , ao mesmo tempo em que se democratiza o capital das grandes empresas através da aquisição de ações por muitos indivíduos. Nesse processo, o mercado de capitais tem favorecido a democratização do capital.

Estima-se que, na década de 80, cerca de US\$ 250 bilhões em ativos tenham sido transferidos do setor público para o privado, no mundo inteiro. A Inglaterra liderou o processo, com a transferência para o setor privado, de mais de US\$ 70 bilhões de grandes monopólios e vários setores concorrenciais. Nos primeiros anos da década de 90, o valor das privatizações superou a US\$ 500 bilhões. O crescimento do número e do valor das estatais privatizadas se deve a:

- transformação das economias socialistas do leste europeu em economias de mercado (em 1992, foram vendidas 5 550 empresas estatais na ex-Alemanha Oriental e cerca de 1 000 na Tchecoslováquia);

- implementação de novos programas de privatização na Europa (Itália, França, Alemanha, Espanha, Inglaterra e Grécia) no valor de US\$ 150 bilhões. Esse total inclui concessionárias de eletricidade, empresas de petróleo, companhias de telecomunicações, além de empresas de aviação, química, eletrônica, aço, bancos, automóveis e seguradoras.

Em 1992, cerca de US\$ 69 bilhões foram negociados através de privatizações; a Alemanha vendeu US\$ 12 bilhões. Os países do leste europeu (34%), a América Latina (26%), e a Europa Ocidental (21%) concentraram mais de 80% das privatizações realizadas no mundo. Esse processo atingiu não só países subdesenvolvidos, mas principalmente alguns países desenvolvidos.

Os principais setores beneficiados foram o de energia (US\$ 9,7 bilhões), com destaque para a Argentina, e o setor bancário (US\$ 9,2 bilhões), principalmente do México e Argentina. O setor siderúrgico segue com uma tendência privatizante com valor de US\$ 2,5 bilhões. Resta por privatizar cerca de 50% da produção mundial de aço, ainda sob controle estatal.

Em relação a serviços de infra-estrutura, cerca de 33 países estudam a concessão de licenças para operação privada de rodovias e outros 25 propõem a privatização de aeroportos. Estudo da **The Reason Foundation** estimou em US\$ 227 bilhões os ativos públicos nos EUA para a venda, incluindo aeroportos, concessionárias de eletricidade e gás, pontes e rodovias, portos e sistemas de água e esgoto, entre outros.

Nove países estudam a privatização como opção para reestruturar seus sistemas ferroviários. No setor de geração de energia elétrica, 30 novos projetos foram divulgados em 1992, acrescentando 5 800 MW de capacidade instalada, a um custo total de aproximadamente US\$ 8 bilhões.

#### b) Dimensão da Privatização em Alguns Países

A seguir, são analisadas experiências de privatização, realizadas em importantes países, como a Inglaterra, México, Argentina, França, Áustria e Hungria.

**INGLATERRA** - O programa executado pela Inglaterra ensejou a maior transferência de recursos entre Governo e sociedade em tempos de paz. Assumiu, como programa de Governo, a premissa básica de liquidação de posições nas empresas em que o Estado participava.

As justificativas apresentadas para a privatização na Inglaterra podem ser expressivas como: (a) aumentar a eficiência através da competição, da desregulamentação ou de outros

meios, (b) arrecadar recursos que poderiam ser gastos para financiar outras prioridades governamentais; (c) reduzir o endividamento do setor público e de impostos, (d) encorajar os empregados a adquirirem ações das empresas em que trabalhavam; (e) incrementar o nível de propriedade de ações na economia em geral, (f) fortalecer o mercado de capitais, e (g) conquistar prestígio interno e externo

O processo de privatização na Inglaterra desenvolveu-se em duas fases. De 1979 a 1983, foram desestatizadas as seguintes empresas: British Aerospace, Cable & Wireless e Britoil. Além disso, o Governo vendeu suas ações na British Petroleum.

Nesse mesmo período, foram criadas várias leis com o objetivo de reduzir o monopólio de algumas empresas, à semelhança da British Telecommunication Act. Com a privatização das empresas, em meados de 1981, abriu-se o caminho para o surgimento de novas empresas privadas nesse ramo.

A partir de 1983, a derrota da Argentina na guerra das Malvinas e a nova vitória eleitoral do Partido Conservador, permitiram a aceleração da privatização, incluindo setores como o siderúrgico, o elétrico e o de abastecimento de água.

Quanto ao processo de privatização, foram adotados os seguintes procedimentos: (a) seleção das empresas privatizáveis em função dos objetivos governamentais; (b) preparação ou marketing da privatização; (c) fixação dos critérios de venda.

Entre 1979 e 1990, a venda de empresas públicas, de fábrica de automóveis a distribuidoras de gás, rendeu ao governo britânico a quantia de 27,5 bilhões de libras esterlinas, equivalentes a 46,7 bilhões de dólares. A presença estatal na economia foi drasticamente reduzida. Em 1979, o Estado respondia por 7,8% do PIB e por 15% do investimento. Em 1990, esses números haviam sido reduzidos à metade. Oitocentos mil empregos foram transferidos a iniciativa privada, 90% dos empregados das empresas privatizadas tiveram direito a comprar ações, tornando-se sócios dos empreendimentos.

A experiência mais relevante da privatização na Inglaterra foi a venda efetuada em Bolsas, triplicando o número de acionistas entre 1979 e 1986. O número de acionistas passou de 3 para 9 milhões, o que significa, aproximadamente, 20% da população adulta do País, porcentagem maior do que o número de empregados sindicalizados.

O processo de privatização britânico se popularizou dando espaço ao setor privado para desenvolver várias atividades tradicionalmente sob a responsabilidade do setor público.

O êxito da experiência britânica contribuiu para que dezenas de países se decidissem pelo mesmo caminho, a despeito dos obstáculos de toda ordem. A lista é tão extensa quanto diversificada, incluindo Alemanha, França, Nova Zelândia, Portugal, Tunísia, Malásia, Turquia, Nigéria e muitos outros, sem falar nos nossos vizinhos latino-americanos. Mas não há melhor marketing da privatização do que a comparação entre países que optaram por ela e seus vizinhos ainda amarrados às suas estatais.

**FRANÇA** - O processo de privatização da França é mais recente do que o britânico, tendo tido seu início em 1986. O programa francês buscou permitir uma forte desregulamentação e reduzir a participação do Estado na economia. A sua concepção causou forte impacto no País, caracterizado pelo intervencionismo do Estado no setor econômico.

Os três grandes objetivos da privatização na França foram: a) Ideológico - retirar o Estado do setor produtivo para direcioná-lo às suas funções de soberania nacional; b) econômico - reduzir o déficit público através da destinação das receitas da privatização a pagamento das dívidas do Estado; c) político - fortalecer a importância de Paris como centro financeiro e criar uma poderosa participação dos assalariados nas empresas privatizadas.

A primeira fase do processo de privatização, na França, enfrentou alguns problemas dramáticos. O Ministro da Fazenda, à época, escolhia um grupo de empresas que ficavam com cerca de 25% do capital da companhia, que ele chamava de núcleo duro. Na realidade, eram empresas que tinham alguma afinidade com a atividade de uma empresa que estava sendo privatizada, e esses dois, três, quatro acionistas, então, se responsabilizavam pelo gerenciamento estratégico daquela companhia, a partir daí, o governo passaria a vender o resto das

ações em bolsas Surgiram várias dificuldades, a ponto de o Governo tentar até recuperar a posição que havia cedido aos adquirentes pelo preço, obviamente, de venda Não foi atendido, gerou um problema político e paralisou o programa de privatização

Como saldo geral, o programa de privatização favoreceu a recuperação da capacidade de investimento e de planejamento do Estado, através da transferência/venda das principais empresas estatais, como St Bobain, Paribas, Crédit Commercial de France, Compagnie Général D'Electricité, Societé Generale

**ESPANHA** - O Programa de Privatização espanhol foi imposto por exigências orçamentárias, pela racionalidade industrial e pelo desenvolvimento tecnológico Outro objetivo importante foi a tentativa de diversificar e fortalecer o mercado de capitais

A privatização na Espanha assumiu duas vertentes A primeira caracterizada pela reprivatização de empresas não originalmente estatais, mas que foram incorporadas ao Estado por causa dos resultados deficitários, ao longo dos anos, e aquelas que passaram pelo processo de estatização mais recente (depois de 1982)

A segunda vertente caracteriza-se pela privatização das estatais propriamente ditas, representadas pelas empresas originalmente estatais, dispersas entre setores supostamente estratégicos, monopólios e outros Para efeitos de privatização, o Governo espanhol dividiu esta vertente em dois subgrupos a) empresas lucrativas que foram ofertadas em Bolsa de Valores, b) empresas não lucrativas e sem viabilidade econômica que foram fechadas

Para as empresas que, por motivos políticos, econômicos e sociais deveriam permanecer na Espanha, o Governo procurou um sócio estrangeiro que aportasse tecnologia e recursos para a melhoria do seu padrão de competitividade e qualidade no mercado nacional e internacional

Com a privatização, a economia espanhola apresentou alguns resultados expressivos, como taxas de crescimento superiores ao demais países da Europa, valorização da moeda nacional e aumento do valor das ações das empresas privatizadas

**MEXICO** - O México, país com um Produto Interno Bruto em torno de 280 bilhões de dólares, vendeu 22 bilhões de dólares de companhias estatais, nas áreas de telecomunicações e bancos, representando praticamente 90% desse total

O Governo do México lançou um agressivo programa de participação da iniciativa privada na implantação e manutenção da infra-estrutura, como o Programa Nacional de Rodovias e Pontes Concessionadas, Programa Nacional de Águas, de Geração de Energia Elétrica, de Aeroportos e Serviços Auxiliares, de Portos Nacionais e de Solidariedade

Antes do lançamento desses programas, a situação das pontes e rodovias no México apresentava deficiência, por falta de recursos para a sua implementação Em 1991, depois de lançado o programa, foram executados mais de 3 500 quilômetros de rodovias concessionadas, no valor aproximado de US\$ 9 bilhões Espera-se ter, no ano 2000, cerca de 12 mil quilômetros de rodovias de excelentes características O programa 1992-94 pretende concluir a modernização de cinco eixos prioritários, o que implica concessionar a construção e exploração de quase 3 000 quilômetros de rodovias, adicionais aos 3 524 que já se encontravam concessionadas e em operação (1992)

**ARGENTINA** - A Argentina, com um Produto Interno Bruto de 180 bilhões de dólares, vendeu 12 bilhões de dólares Desses, praticamente, a metade decorreu da privatização da Yacimientos Petrolíferos Fiscales - YPF; a outra metade, das telecomunicações

O caso das Aerolíneas Argentinas traumatizou o mundo A Argentina vendeu as Aerolíneas Argentinas à IBERIA, uma companhia estatal espanhola, que a adquiriu, não pagou e dilapidou a Aerolíneas Argentinas O governo argentino teve que entrar com cerca de US\$ 400 milhões para reforçar o caixa da empresa e evitar a quebra, até partir para o segundo processo de venda

No setor de petróleo, as vendas das participações, na Argentina foram feitas com dinheiro vivo

O setor petroquímico e também o petróleo estão mantidos no programa de desestatização em curso. O que quer dizer que existem empresas que são apenas produtoras de petróleo. Essas empresas, eventualmente, poderão comprar ativos no refino e na distribuição, algumas até já o fazem. Mas, na área de petroquímica e de petróleo, o modelo argentino está absolutamente vulnerável à entrada de grupos que têm a visão integrada do negócio e que podem promover um intenso e forte processo de desnacionalização desse segmento.

Há um detalhe importante no modelo argentino. Em algumas desestatizações, foram colocadas cláusulas expressas de compromissos, pelos adquirentes, com a vida futura da companhia, especialmente no que se refere a investimentos. Exemplo típico é o da telefonia. Esse setor encontrava-se obsoleto e sobrecarregado. Após a privatização, está se modernizando com a aplicação de expressivos investimentos.

### **c) Setores Ainda Controlados pelo Estado.**

Muitos setores ainda permanecem nas mãos do Estado. Isso tem sido usado, inclusive, como argumento para a manutenção das estatais. No setor petrolífero e petroquímico, há uma maior participação do Estado, como mostra o exemplo da British Petroleum, que se manteve estatal, apesar de uma cosmética privatização durante o Governo Thatcher, e o da ENI, estatal italiana.

Quanto às telecomunicações, na maioria dos países centrais, especialmente na França, Alemanha e Itália, o Estado explora o serviço de telefonia, telegrafia e transmissão de dados. Grandes companhias aéreas como a Lufthansa, alemã, a Alitalia, italiana, a Ibéria, espanhola, e a Air France, francesa, são também estatais.

Nos Tigres Asiáticos, foi precisamente a ação desenvolvimentista do Estado, em parceria com o empresariado nacional, que, em menos de uma década, tirou aqueles países de uma situação colonial e os levou à de pujantes economias modernas.

Na Grã Bretanha, o tesouro real detém 33% da composição acionária da Great Steel, que, em associação com acionistas minoritários, garante o controle da empresa pelo Estado.

Na França, o Estado investiu 16 bilhões de dólares na fusão da Sacilor, criando, assim, a segunda maior siderúrgica do mundo, atrás apenas da Nippon Steel.

Áustria, Finlândia, Grécia e Turquia mantêm a hegemonia estatal no setor siderúrgico, e na Itália e na Espanha, os grandes conjuntos do setor não foram atingidos pelos programas de desestatização.

Ainda quanto aos chamados Tigres Asiáticos, a Coreia do Sul mantém sob controle estatal a Pohang Iron & Steel Company, terceira maior siderúrgica mundial. Formosa, Filipinas e Indonésia também implantaram suas indústrias siderúrgicas em moldes idênticos.

Tais exemplos, porém, não indicam que seja esse o modelo que venha a prevalecer no mundo. Ao contrário, a tendência será de esses países virem a privatizar esses setores, se quiserem manter a competitividade mundial.

### **d) Resultados das Privatizações**

O Banco Mundial comparou o desempenho das estatais após a privatização e avaliou o que teria acontecido se tivessem permanecido sob o controle do governo, isolando a influência de fatores que pudessem não estar diretamente ligados a esses resultados.

A privatização tornou as empresas em média 26% mais rentáveis do que se tivessem permanecido nas mãos do Estado. Os resultados foram atribuídos ao aumento dos investimentos, maior produtividade e sistemas de compensação salarial mais diretamente relacionados ao desempenho.

Em síntese, apesar da amostra do estudo não ter sido ampla, os resultados foram os seguintes:

- os consumidores foram beneficiados por melhores preços, pois evoluíram de mercados virtualmente monopolizados pelo Estado, para mercados competitivos,
- os trabalhadores aumentaram a produtividade e passaram, conseqüentemente, a receber remuneração maior,
- o Estado, exaurido de recursos, livrou-se de subscrever capital para cobrir déficits de caixa, além de poder gerar receita, através da venda de ativos e do recebimento de tributos,
- os empresários realizaram investimentos, cujos resultados já obtidos, os estimulam a continuar participando do processo de privatização

### 2.3.2 - Experiência Brasileira

#### a) Justificativa para a Privatização

A motivação para a privatização no Brasil, diferentemente de outros países como a Inglaterra, Alemanha e Chile, em que a ideologia orientava o programa, foi desencadeada sob o conceito de que não é função do Estado ser provedor direto da maioria de bens e serviços, cabendo a ele apenas alocar recursos dos impostos, para garantir os direitos básicos do cidadão

No Brasil, predominou o conceito de resultados (equilíbrio de contas públicas) sobre o ideológico. Argumentava-se contra a hipertrofia de um Estado sem condições de continuar exercendo as funções de provedor, produtor e regulador. Mesmo para garantir apenas os direitos sociais fundamentais (educação, saúde, justiça e segurança), o aparato estatal se mostrou incapaz, sitiado por interesses corporativistas e carregando o enorme passivo das dívidas contraindas no passado.

A maior eficiência da gestão privada pode ser inferida a partir dos seguintes indicadores: (a) a relação capital/trabalho no setor público e o dobro daquele necessário para atingir nível de produção equivalente no setor privado, em atividades similares, concorrenciais ou complementares, (b) a produtividade do trabalho cresceu 2,6% a a nas estatais, entre 1980 e 1985, enquanto o índice geral de produtividade da indústria cresceu 3,8%, (c) a rentabilidade das empresas estatais tem sido menor que a das empresas privadas, no mesmo setor de atividade.

O número de empregados das estatais, por unidade de produto gerado, é superior ao das empresas privadas de tamanho equivalente, do mesmo ramo. Sendo as estatais menos propensas a reduzir pessoal durante a recessão, a produtividade média por funcionário é sensivelmente inferior à das similares privadas.

O Estado brasileiro consome, aproximadamente, 33% do PIB em todos os níveis, enquanto a carga tributária direta é de cerca de 25% do PIB. As despesas não estão sob controle: entre 1980 e 1984, as despesas das administrações públicas eram, em média, de 7,2% do PIB, caindo para 6,5% no final do período. Em 1990, essas despesas passaram para 11,8% do PIB, um aumento de 82% em seis anos, enquanto o PIB crescia 19%.

No âmbito das 146 empresas estatais incluídas no PND, eram consumidos 2,5% do PIB apenas com a folha de pagamento dos 700 mil funcionários, gerando um déficit de 1,6% do PIB, com dívidas de US\$ 87 bilhões.

As estatais tinham um endividamento da ordem de US\$ 107 bilhões (US\$ 20 bilhões vencidos). Elas deixaram de recolher US\$ 1,8 bilhão em impostos e contribuições, e seu prejuízo consolidado, em 1992, foi de US\$ 943 milhões. Estimou-se que, em 1993, teriam necessidade de US\$ 7 bilhões para funcionar, o que equivale a diferença entre os gastos - US\$ 55 bilhões - e as receitas então esperadas - US\$ 48 bilhões.

A rentabilidade agregada desses ativos tem sido praticamente nula. Até junho/93, as 33 empresas incluídas no programa brasileiro de privatização demandaram investimentos de US\$ 21,3 bilhões, nos últimos 10 anos, enquanto pagaram dividendos ao Governo, seu acionista controlador, de apenas US\$ 700 milhões.



Através da privatização, o Estado brasileiro tem conseguido reduzir a drenagem do seu fluxo de caixa, transferindo à iniciativa privada a função de sanear seu passivo (corrente e crescente)

Mas o grande potencial da privatização não está apenas na criação de um clima competitivo, que induz à redução de custos e a maior eficiência. Esta também na redução significativa do estoque da dívida pública interna e reestabelecimento da credibilidade do Estado, afetada de longa data pelos atrasos e não pagamentos das dívidas das estatais. Em termos de estoque de capital, os ativos das 146 empresas estatais estão avaliados em cerca de US\$ 150 bilhões. A participação do Estado é particularmente elevada nos setores de petróleo, petroquímica, transportes, mineração, fertilizantes e de concessionárias públicas (energia elétrica, saneamento, telecomunicações e portos)

#### **b) Avaliação do Processo de Desestatização**

O Programa Nacional de Desestatização teve o mérito de quebrar resistências de grupos contrariados e garantir sua execução, embora lenta. Nos primeiros dois anos e meio, 24 empresas passaram para a iniciativa privada, com destaque para o setor siderúrgico. Outras sete empresas consideradas inviáveis foram liquidadas. O Programa como um todo, até final de 1993, arrecadou cerca de US\$ 6 bilhões.

Mas o potencial do PND é grande. Além da inclusão de novas empresas de grande porte no Programa, estuda-se a proposta de venda de suas inúmeras participações minoritárias, algumas delas em atividades típicas do setor privado.

Nos depoimentos junto à CPI, outras valiosas informações foram prestadas sobre o processo de privatização de estatais brasileiras, inclusive com comparações em relação a outros países. São apresentados, a seguir, trechos desses depoimentos e comentários.

**SERGIO ZENDRON** - *Em comparação ao desempenho de outros países, o Brasil, com um Produto Interno Bruto de 450 bilhões de dólares, não privatizou nada; 6,4 bilhões de dólares representam cerca de 1% do PIB brasileiro. A Argentina já está com 8% do seu Produto no processo de privatização, o México, da mesma forma, ou seja, no mundo todo, os programas de privatização procuram gerar impactos macroeconômicos. Eles mexem com as expectativas, vendendo companhias que, realmente, os investidores estão querendo comprar. O Brasil, de repente, vai pensar em vender as telecomunicações, por exemplo, quando talvez essa indústria não interesse mais aos investidores internacionais.*

*Será que não estamos na contramão, vendendo no timing errado? O Brasil concluiu, em tempo recorde, a nível internacional, a venda da siderurgia brasileira. Em dois anos, vendeu 16 milhões de toneladas de produção anual, que é exatamente o tamanho da British Steel. A British Steel foi vendida por 4,5 bilhões de dólares; são cinco usinas - muito assemelhado ao caso brasileiro - ao preço médio de 281 dólares por tonelada instalada. O Brasil está conseguindo muito mais do que isso. O preço, em dólar, da Usiminas foi de 428 dólares; da CSN, um pouco abaixo, de 418. A British Steel foi uma das companhias excepcionalmente bem vendidas. A National Steel, nos Estados Unidos, foi vendida por 102 dólares, a Genève Steel, por 34 dólares, a Wearton, por 88 dólares. Há casos de empresas que conseguiram valores altos também, como a Courtice Steel - 220 dólares.*

*Mas a experiência internacional tem demonstrado que o processo de privatização brasileiro, talvez pelo mecanismo de financiamento de longo prazo, tem permitido que se consiga bons preços na venda daquelas companhias brasileiras, apesar de a participação de investidores internacionais ter sido tão reduzida.*

*Estamos entrando numa outra fase do Programa, já que a primeira está virtualmente esgotada. Privatizou-se toda a siderurgia, todo o setor de fertilizantes, a petroquímica está razoavelmente avançada e entra-se agora em ferrovias, portos, estradas e eletricidade. O timing corre contra a velocidade do programa na medida em que entramos no debate constitucional e, depois, nas eleições gerais de outubro de 1994.*

*A contribuição da privatização ao ajuste fiscal seria de 11,5 bilhões de dólares, porque aos 6,4 bilhões já arrecadados com as vendas, adicionam-se 5,1 bilhões que seria o que se deixou de gastar com as companhias estatais privatizadas, transferidas ao setor privado. Mas nem todas essas dívidas estavam sendo consideradas como dívidas do Tesouro Nacional, ou seja, a contabilidade nacional não as escrevia como tal.*

**ROBERTO CAMPOS** - *O Programa de Privatização apresenta dois problemas: primeiro, a lentidão em sua execução. Entre a votação pelo Congresso da Lei de Desestatização e a privatização da USIMINAS mediu um pouco mais de um ano, num processo extremamente lento. Em segundo lugar, um processo pouco abrangente, em parte, devido a limitações constitucionais, mas também a indefinição da política do Governo: a falta de concepção da importância do Programa de Privatização, para o ajuste fiscal.*

**AMIR LANDO** - *Somente privatizar não é a solução nacional. Podemos terminar essa privatização amanhã e, talvez, o resultado seja nas mesmas condições da Argentina, onde a capacidade de investimento do Estado está praticamente em limites intoleráveis para quem pensa em desenvolvimento e futuro de qualquer país. Nesse ponto, poderemos aprofundar o diálogo e, certamente, dar alguma contribuição, porque estamos sentindo os reclamos do povo brasileiro. Se esse programa foi bem privatizado e redirecionado, poderemos obter uma soma de recursos consideráveis.*

**WLADIMIR PUGINA** - *O processo de privatização do setor de fertilizantes tem uma história de quase uma década, na medida em que, a nível de vários governos, esforços foram desenvolvidos para que pudessemos ter o setor de fertilizantes privatizado. Poderíamos dizer que hoje, parte substancial do setor de fertilizantes está totalmente desestatizada.*

*A visão dos empresários privados, com relação ao processo de privatização do setor, estava estruturada em dois aspectos relevantes: o primeiro, concernente ao fato de que a privatização era um processo que deveria envolver um maior número possível de empresas privadas. Tentamos desenvolver mecanismos de atrair todos os empresários privados ligados ao setor. E, não só os empresários mas também todas as cooperativas via OCB, que tivessem uma participação na área de fertilizantes.*

*Portanto, quem não faz parte do grupo de empresas que participou do processo de privatização foi porque, por razões econômicas ou políticas, não o quis fazer. O processo de privatização, portanto, foi montado com base na premissa de que deveríamos ter o maior número possível de envolvidos, segundo, que deveríamos procurar ter uma indústria de fertilizantes no Brasil, competitiva em relação ao mercado internacional.*

*O nosso compromisso é com a Nação brasileira, com a agricultura brasileira; precisamos oferecer fertilizantes aos nossos agricultores a preços compatíveis com o mercado internacional. Com base nessas duas premissas, o setor privado procurou se organizar e participar da privatização de três empresas principais: primeiramente, a FOSFÉRTIL, em segundo lugar, a GOIASFÉRTIL, e finalmente, a ULTRAFÉRTIL.*

### **c) Desempenho das Empresas Privatizadas**

Vários depoimentos e alguns estudos preliminares indicam que o desempenho das empresas privatizadas tem melhorado sob a administração privada. Por exemplo, no setor siderúrgico, a USIMINAS, privatizada há dois anos, detonou uma competição por melhor desempenho durante a preparação para a venda das demais estatais. A produção e o faturamento aumentaram, os custos e o endividamento caíram e vários indicadores de eficiência como a produtividade melhoraram após a privatização.

Segundo relatório sobre Evolução Recente e Perspectivas da Siderurgia Brasileira, elaborado por Luiz André Ricco Vicente, após a privatização, nas empresas do setor siderúrgico houve considerável aumento da produtividade (t/h/ano): CSN (85%), AÇOMINAS (58%), USIMINAS (24%), CST (34%), COSIPA (37%), PIRATINI (18%), ACESITA (38%).

O aumento da produtividade deveu-se à remoção de entraves a que a empresa estatal estava submetida, destacando-se a burocracia, com cerca de 100 normas regulamentadoras que tolham a ação das estatais.

Depois da privatização, a USIMINAS foi capaz de aumentar e diversificar os seus investimentos, estabelecer *joint-ventures* para se apropriar de novas tecnologias, aumentar a participação dos empregados na administração da Companhia, reduzir a burocracia e o número de níveis hierárquicos, reduzir os prazos de entrega, acelerar a solução de reclamações para um máximo de cinco dias, aumentar sua participação no mercado, agilizar prazos de contratação de serviços, reduzir custos com melhor negociação de compras e com processos *just-in-time* de controle de estoques, aumentar a competição entre os bancos tomadores e fornecedores de recursos, associar-se a outras companhias para garantir e melhorar o acesso a mercados e criar sistemas apropriados de aposentadoria e saúde. Após um ano de privatização, os lucros aumentaram e, 77% dos empregados aprovaram os resultados do processo.

A CSN necessitou de US\$ 300 milhões do Tesouro, por ano, durante os últimos 8 anos antes de ser privatizada. Dois anos antes, a empresa pagava US\$ 22 por tonelada embarcada no Porto de Angra dos Reis, enquanto seus concorrentes pagavam US\$ 5, em outros portos. Além disso, a CSN pagava três vezes mais pelo seu transporte ferroviário do que seus concorrentes.

Quanto a investimentos, enquanto estatal, a CSN tinha previsto um investimento de US\$ 1,4 bilhão, na coqueria, na administração privatizada, o mesmo projeto foi executado por US\$ 800 milhões, uma economia de 40% em relação ao valor orçado pelos administradores da antiga estatal.

Registramos a contribuição de Rodrigo Damasio, em depoimento na CPI, sobre a privatização da AÇOMINAS. Trata-se de uma usina integrada, com capacidade nominal instalada de dois milhões de toneladas/ano de aço para a produção de semi-acabados não-planos. A empresa fechou o ano de 1992 com um lucro líquido de 38 milhões de dólares. Seu lucro operacional atingiu a 43 e meio milhões de dólares, para a produção de aço bruto de 2,1 milhões de toneladas de aço. No mesmo período, foram comercializados 1,9 milhão de toneladas de laminados, blocos, placas e tarugos, sendo 40% no mercado interno e 60% no mercado externo.

Em 1992, a produtividade global da AÇOMINAS foi de 313 toneladas/homem/ano, superando em 12% o índice alcançado em 1991. E mais: a relação de parceria entre a empresa, seus clientes e fornecedores, garantiu a qualidade dos produtos AÇOMINAS, caracterizada pelo índice de 99,9% de atendimento a clientes. Também o nível de endividamento da empresa encontra-se equacionado e perfeitamente compatibilizado com a sua gestão de caixa.

A redução do endividamento e o alongamento do seu perfil foram obtidos principalmente através do plano de equacionamento de débitos e créditos, aprovado pelo Governo Federal em 1991. A empresa devia 763 milhões de dólares dos quais 706 milhões eram de dívidas vencidas. Foi feita redução da dívida de 318 milhões de dólares através de acertos de créditos a receber, da SIDERBRAS, foi alongado o perfil em 345 milhões de dólares restando 100 milhões de dólares de dívidas dentro da empresa.

Além da implementação desse plano, a administração da empresa promoveu medidas gerenciais de ajuste que visaram reduzir custos e despesas, ao longo dos três últimos anos. São elas: redução, em 40%, do efetivo de pessoal da empresa, renegociação de contratos de compra e de fornecimento, prática de lista de preços em todos os contratos de fornecimento, redução da frota de veículos e máquinas, otimização do uso de matérias-primas e insumos, com redução de estoques, desmobilização de bens móveis não operacionais e revisão organizacional com redução de 48% do número de unidades.

A pergunta que se faz agora é: o que teria contribuído para essa radical mudança de perspectiva da AÇOMINAS nos últimos três anos? O próprio fato de a empresa ter sido colocada no rol das privatizáveis pelo Governo Federal proporcionou o reposicionamento da AÇOMINAS como uma empresa que tem de procurar lucro em função do preço de mercado de seus produtos. A meta é buscar eficiência, agilidade e qualidade, para enfrentar a concorrência. A preocupação deve ser orientada para o cliente. Tal atitude foi possível graças à implantação do modelo de Gerenciamento pela Qualidade Total, cuja meta é produzir com qualidade e baixo custo, atendendo às necessidades do cliente, ou seja, todo o esforço é no sentido de se procurar sempre uma nova maneira de fazer bem feito desde a primeira vez.

Já em 1990, obteve-se uma economia de 108 milhões de dólares por meio do Programa Integrado de Produtividade - PIP. Esses números chegaram à casa de 206 milhões de dólares até maio de 1993. A virada mais importante, proporcionada pela implantação do novo conceito de administração, constituiu-se no posicionamento da AÇOMINAS tanto em relação ao mercado externo quanto ao interno.

Mais alguns dados importantes: o efetivo da empresa, em 1990 era da ordem de 11 500 pessoas, aí incluídos funcionários do quadro próprio e do quadro de terceiros. Então, para 11 500 funcionários, a produção era da ordem de 1 900 000 toneladas de aço, hoje, após a redução, o efetivo total é de 6 500 homens e a produção de aço está em ritmo de 2 400 000 toneladas/ano de aço, ou seja, 20% acima da capacidade instalada. Houve uma redução de pessoal da ordem de 40% e um aumento de produção da ordem de 20%. Outro indicador importante: em 1991, pagavam-se cerca de 20 dólares por tonelada de despesas portuárias, em 1993, estimou-se chegar a 7,5 dólares por tonelada.

Quanto ao custo total, incluídas as despesas administrativas, comerciais e as de depreciação, em maio de 1990, a empresa tinha um custo de produção da ordem de 309 dólares por tonelada. Em dezembro de 1992, esse custo era da ordem de 192 dólares, por tonelada, ou seja, em maio de 1990, a empresa perdia mais de 100 dólares a cada tonelada que produzia; o prejuízo do ano foi de 236 milhões de dólares. Já em dezembro de 1992, esse prejuízo foi revertido, por meio da queda no custo de mais de 100 dólares por tonelada, para um lucro de 38 milhões de dólares.

Durante essa fase, que durou 3 anos, a empresa assumiu sua realidade de uma siderúrgica voltada para a produção de semi-acabados. A necessidade de sobrevivência no mercado fez com que a empresa se reposicionasse em sua área de comercialização, na busca de novos mercados e na consolidação daqueles já existentes através de medidas como o desenvolvimento de novos produtos. Paralelamente, a AÇOMINAS desenvolveu um plano de atuação tecnológica buscando, em primeiro lugar, o enobrecimento do produto, economia de energia e aumento de produtividade. O êxito dessa política, porém, somente foi possível graças ao envolvimento direto dos funcionários da empresa, que absorveram as mudanças, de maneira engajada e criativa, mediante a assimilação do modelo da Qualidade Total.

Existe a evidência de que, com investimentos relativamente baixos e com o seu atual parque siderúrgico, a empresa poderá aumentar consideravelmente o valor agregado de seus produtos com significativa redução do seu custo de produção. Isso significa o enobrecimento dos seus produtos, com investimentos em pre-tratamento de gusa, sopro combinado, sublança, forno-panela, lingotamento contínuo e melhoria na área de acabamento, economia na compra

de energia elétrica, com investimentos na implantação de uma turbina de recuperação de energia de expansão de gás no topo do alto-forno, ingestão de filões de carvão mineral pelas ventanilhas do alto-forno em substituição ao coque

Em resumo, a AÇOMINAS é hoje uma empresa pronta para enfrentar os desafios do mercado. Suas possibilidades de vitória são bastante concretas

### 3. DEPOIMENTOS NA CPI

#### 3.1 - VISÃO ESTRATÉGICA

##### 3.1.1 - Privatização no Contexto da Política Macroeconômica

A política macroeconômica tem seu fundamento na Carta Magna do País. Em relação à exploração da atividade econômica, reza a Constituição de 1988, no seu art. 173

*Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos de segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei.*

Isso significa que o instrumento "propriedade dos bens de produção" sob a responsabilidade do Estado não é admissível, a não ser em casos excepcionais. A presença do Estado na atividade econômica é que deve ser justificada claramente, mediante lei, no caso dos interesses imperativos de segurança nacional ou relevante interesse coletivo

Vários depoimentos na CPI enfatizaram que a propriedade dos bens de produção e a propriedade de empresas não são mais um modelo válido de desenvolvimento econômico, porque a ação das estatais se tornou ineficiente e ineficaz

##### a) Importância de Planos e Cenários

Vários depoimentos salientaram a necessidade de o Brasil ter uma concepção de desenvolvimento a perseguir, um plano estratégico para nortear suas ações e cenários que permitam orientar investimentos, especialmente os públicos

Manifestou-se preocupação quanto ao ajuste que o Governo precisaria fazer, diante desse novo paradigma industrial que está posto para o mundo, sobretudo, baseado no conhecimento, na ciência e na tecnologia, a fim de evitar que aumente a desigualdade entre as regiões e entre as classes no Brasil

O líder sindicalista Luiz Antônio Medeiros apresentou uma proposta de plano para o Brasil, com quatro objetivos básicos da reforma

**LUIZ ANTONIO MEDEIROS - 1º - Redefinir as atribuições e campos de atuação do Poder Público, reaproximando-o do contribuinte, mediante a descentralização máxima dos seus serviços e a preservação da sua função social. Ou seja, restituir ao Estado a sua capacidade de gasto nas áreas essenciais e assegurar que os recursos públicos tenham destinação correta. Isso só poderá ser feito com o saneamento financeiro e com a modernização gerencial do setor público.**

**2º - Fazer, com urgência, uma reforma tributária e fiscal. Isso significa menos impostos para que toda a sociedade possa pagar. Se todos pagam com boa vontade, o Estado arrecada mais. Não podemos ter clemência com os sonegadores. Sonegar**

*é crime. E lugar dos criminosos e na cadeia. Se o Estado for saneado e os costumes moralizados, isso significa que o Estado vai gastar bem, devolvendo à sociedade, na forma de benefício, o que arrecadou. Precisamos ter orgulho de pagar impostos. Para isso, é preciso que possamos pagá-los.*

*3º - Restituir ao Estado a capacidade de participar da articulação de capitais nacionais e internacionais, com vistas à ampliação de mercados, a modernização tecnológica, ao desenvolvimento regional e à execução de investimentos estratégicos*

*4º - Reestabelecer a confiança da sociedade na ordem jurídica e nas instituições responsáveis pela sua aplicação e observância. Ou seja, fazer o quanto antes a reforma do sistema judicial. Sem justiça para todos, não há democracia*

#### **b) Privatização e Organização do Estado**

A proposta fundamental da política macroeconômica diz respeito à inserção da privatização no novo contexto da reorganização de um estado moderno. É o que se coloca para o Brasil presentemente, conforme posição defendida por Moreira Ferreira, Presidente da FIESP:

**CARLOS EDUARDO MOREIRA FERREIRA** - *A privatização transformou-se numa das questões centrais da administração econômica, em todo o mundo, e um dos fatores condicionantes do equilíbrio da ação do Estado. Mais de 50 governos, inclusive da América Latina, estão promovendo uma revisão de conceitos, teorias e formas de atuação, optando pela redução da presença do Estado no domínio econômico. Estão optando, a rigor, por fazer o Estado assumir a sua destinação primária, aplicando os recursos disponíveis prioritariamente em educação, saúde, saneamento básico e segurança, deixando à livre iniciativa a tarefa de produzir. Em outros termos, esses governos estão fazendo uma escolha em favor da sociedade.*

*Esta é uma redefinição que tem como uma de suas condicionantes fundamentais a privatização. Desafortunadamente, a venda de empresas estatais acende humores exasperados, porque se considera, em primeiro lugar, não a melhoria dos serviços ou a busca da eficiência econômica, mas a perda de um hipotético controle de bens públicos. Poucas vezes atenta-se para o fato de que, entre nós, os bens do Estado pertencem à sociedade apenas para que ela pague a conta da ineficiência com que esses frequentemente são administrados, na forma de impostos escorchantes e de serviços aviltados, sem poder algum de influir na gestão desses bens, muitas vezes caracterizada por desmandos, equívocos e privilégios concedidos a uma burocracia acomodada.*

O Programa de Desestatização reúne uma série de importantes objetivos para a economia brasileira: a própria modernização da indústria nacional, a redefinição do papel do Estado na economia, a redução das dívidas públicas (tanto interna quanto externa), a redução do déficit público (tendo em vista, inclusive, os permanentes e repetidos aportes de capital feitos pelo Governo para sanear essas empresas) e o fortalecimento do próprio mercado de capitais, que vem ocorrendo dentro do processo de privatizações.

Outra questão refere-se à oportunidade da privatização no tempo. A constatação de que o mercado estaria em depressão não aconselharia um processo acelerado de privatização, antes recomendaria aguardar uma melhor oportunidade para o futuro. Nesse caso, existem dois vetores: o da necessidade do País de captar recursos para a sua atividade fundamental e, evidentemente, saber a que preço está vendendo num determinado momento. De outro lado, à

medida em que o tempo passa, adiam-se os ajustes estruturais de que o País necessita, não se criando condições estáveis de desenvolvimento. Alguns depoimentos enfatizam estes pontos

**SERGIO ZENDRON** - Não é verdade que o *timing* seja ruim para a venda de empresas estatais. O governo tem como função primordial assegurar a taxa de crescimento da economia. Essa taxa pode ser - e no Brasil será - determinada pela taxa de investimento dos grandes grupos, não da pequena empresa. São os grandes grupos que farão os grandes projetos de investimentos e irão, com isso, irrigar, permeiar, dar uma capilaridade ao processo industrial.

A decisão tem que ser de ordem macroeconômica, para que o processo de venda dispare o programa de investimentos. A questão que se coloca é a velocidade. Existe o mercado comprador, como também as condições de se montar mecanismos de financiamento absolutamente inteligentes, capazes de permitir a transferência com segurança ao setor privado por um preço justo. Agora, a velocidade tem que ser capaz de, efetivamente, disparar o processo de investimento na economia.

Para o então Ministro da Fazenda, Fernando Henrique Cardoso, a privatização está associada ao saneamento financeiro do Estado. Mesmo o crescimento recente da receita, defronta-se com o aumento do lado das despesas e com a concentração de obrigações nas mãos do Governo Federal.

Uma ação mais efetiva do Estado pode ser justificada em termos de correção de desigualdades regionais. Uma região relativamente desenvolvida precisa menos de apoio do Governo do que uma região atrasada. Um Senador da República e atual Ministro-Chefe da Secretaria de Planejamento, fala sobre o assunto:

**BENI VERAS** - A privatização é uma questão de organização do Estado. Num Estado moderno, numa região relativamente desenvolvida em que a iniciativa privada tem a capacidade de tomar a iniciativa da atividade econômica, não há razão para o Estado se envolver. Trata-se de repositar o Estado no seu papel mais próprio, deixar ao seu cuidado aquilo de que não está cuidando atualmente: saúde, educação, saneamento, moradia.

Veja o exemplo da EMBRAER: no ano passado, votou-se no Congresso US\$ 600 milhões para equilibrar o caixa da EMBRAER. Este ano ela já precisa novamente de uns US\$ 600 a 700 milhões de dólares para recobrir o seu caixa. Isso é dinheiro desperdiçado. Porque uma empresa como a EMBRAER, se quiser treinar pessoas na tecnologia aeronáutica, pode criar um instituto de pesquisa, gastar 20 milhões de dólares por ano e treinar essas pessoas, não precisa fabricar aviões. Provou que não é capaz de fabricar aviões de maneira econômica, por isso tem prejuízos acumulados ao longo dos tempos.

A mesma coisa aconteceu com a COBRA Computadores. Mesmo com a reserva de mercado, não foi capaz de desempenhar o seu papel; deu um enorme prejuízo ao País e está caindo aos pedaços nas mãos do Governo.

A revista *Veja* publicou uma matéria bastante esclarecedora sobre as siderúrgicas que foram repassadas à iniciativa privada. Ela revela como essas empresas têm flexibilidade para resolver os problemas que o mercado antepõe à atividade produtiva.

No caso de Região subdesenvolvida como o Nordeste, cabe e é necessária a iniciativa do Governo. O Porto de Suape, por

*exemplo, que esta parando, precisa de um investimento relativamente modesto para voltar a funcionar e ajudar assim a Região a se desenvolver*

#### c) Inflação e Desigualdade Social.

No presente momento da história brasileira, dentro do contexto da política macroeconômica, o controle da inflação passa a ser prioridade número um, devido principalmente aos seus efeitos nefastos sobre as camadas mais pobres da população. Será muito difícil o País crescer e gerar novos empregos produtivos enquanto perdurar um quadro de desorganização de preços. Em grande parte, maior justiça social implica hoje eliminação do próprio processo inflacionário.

*FERNANDO HENRIQUE CARDOSO - A questão da igualdade é falsamente colocada, se não atacarmos de frente as questões centrais. A questão central hoje é a inflação, que é o mecanismo da reposição da desigualdade. O Brasil talvez tenha uma das maiores concentrações de renda no mundo. Ela funciona via inflação, e a inflação é como esses gases letais, inodoros e incoloros: matam e não percebemos.*

#### d) Privatização e Competitividade

As presentes exigências do mercado interno e, principalmente, do internacional reclamam das empresas que os serviços por elas prestados sejam eficientes, para terem condições de competitividade perante concorrentes atuais ou potenciais.

*JORGE GERDAU JOHANNPETER - Não há nenhum setor em que o Governo tenha que estar presente na execução. Na área econômica, o Estado só deve ter uma preocupação: organizar a sua estrutura legal para forçar a competição dos setores. A preocupação do Estado tem que ser não a de acabar com a PETROBRAS e, sim, forçá-la a ser competitiva.*

A competitividade nem sempre pressupõe inúmeras empresas no mercado. Certas atividades exigem um mínimo de concentração para que as indústrias possam ser competitivas no mercado interno e externo. É, por exemplo, o caso da petroquímica.

### 3.1.2 - Política Industrial e Tecnológica

#### a) Desempenho Recente da Indústria

A estagnação econômica do setor industrial, nos últimos anos, teve efeitos nefastos para o Brasil. Segundo a FIESP, entre 1980 e 1992, o Produto Interno Bruto brasileiro cresceu 15,7%. Apesar desse crescimento, o PIB **per capita**, ou seja, o produto por habitante, é hoje 7% inferior ao de 1980. No mesmo período, a indústria registrou queda de 7,4%, e a produção industrial **per capita** sofreu uma redução de 26,4%.

Se a produção industrial tivesse tido a mesma evolução do PIB, estaríamos produzindo hoje 35 bilhões de dólares a mais, ou seja, em vez de 134 bilhões, produziríamos 169 bilhões de dólares por ano. Se a produção industrial **per capita** tivesse permanecido constante, ela seria 48 bilhões de dólares maior do que é hoje, e, em vez de 134, teríamos um valor anual de 182 bilhões.

O aprofundamento da crise nos últimos três anos, é evidente. Em 1992, o PIB industrial foi 14% menor que em 1989. A participação da indústria na composição do PIB caiu de 40%, em 1980, para 31,7%, em 1992, uma perda de 8,3 pontos percentuais. Esse fenômeno tem duas explicações: a primeira é a tendência natural de crescimento da participação do setor de serviços no PIB, a exemplo do que ocorre em outros países, a segunda é a política econômica adotada no País, que afeta fortemente a indústria.



No caso da indústria de bens de consumo duráveis, a retração se deve as altas taxas de juros, que inviabilizam o crédito ao consumidor. O setor de bens de capital perde espaço, em razão do baixo nível de investimento na economia.

Para sobreviver à crise, a indústria tornou-se mais competitiva. Somente no período 90/92, houve um ganho de produtividade de 10%, medido pela relação produto/empregado. Embora parte desse crescimento possa ser atribuído à terceirização, há ganhos de produtividade efetivos, decorrentes do processo de ajustamento das empresas. Um indicador desse fenômeno é a evolução das exportações brasileiras, de produtos industrializados. Em 1992, elas foram 24% maiores do que em 1990 e 140% superiores às de 1980. Com esse desempenho, a participação dos industrializados na composição da pauta de exportações subiu de 56,5%, em 1980, para 74,3%, em 1992.

#### **b) Necessidade de uma Política Industrial**

Vários depoentes questionaram se existe efetivamente, uma política industrial no Brasil. Esse questionamento pressupõe a concepção de que seria necessário o Governo definir claramente uma política para o setor. Um dos argumentos para essa necessidade é o fato de o Estado estar se retirando dos setores produtivos e não dispor de um modelo alternativo ainda.

A dúvida que persiste é se esses setores depois de privatizados, serão capazes de evoluir, a ponto de contribuir efetivamente para o desenvolvimento do País. Haveria qualquer outra medida governamental capaz de auxiliar esse processo? Ou o melhor seria deixar a iniciativa privada tomar suas decisões de investimentos, e o Governo se dedicar às suas funções sociais precípua?

Eis alguns trechos de depoimentos:

*MAURÍCIO BORGES LEMOS - A formulação de uma política industrial implica definir quem vai liderar o crescimento. Estamos sem as estatais, e até agora não apareceu um substituto. Você não tem uma liderança para um crescimento. O sucateamento acaba vindo se a gente não resolver a crise. Como é que a economia cresce, gera emprego, renda, riqueza? Esse é o problema numa economia periférica como a Argentina. E nós temos o mesmo problema, não podemos acreditar que a Argentina é a solução. Até agora não foi. Nem o México. Então, temos de achar o nosso caminho e pensar nesse cenário pos-privatização, o que pode vir a acontecer.*

*ALEXIS STEPANENKO - Há falta de uma política industrial, assim como uma política agrícola, para a saúde e para a educação. O Presidente Itamar assumiu o Governo sem ter tido o tempo que teve o Governo passado - o período do Bolo de Noiva - para preparar-se, fazer um diagnóstico do Estado e estabelecer políticas e diretrizes. Teve todo o cuidado de respeitar uma conduta ética, de não provocar uma crise institucional, conservando-se como Vice-Presidente. Somente a medida em que fomos assumindo os órgãos, os Ministérios, verificamos o dano que havia sido causado. Funcionários da mais alta competência, como no IPEA, um terço deles aposentou-se, desgostoso com as condições, um terço está trabalhando em outros órgãos que pagam melhor, permanecendo o restante com salários baixíssimos.*

*O IBGE quase desapareceu. A capacidade da inteligência da máquina estatal brasileira foi destruída. Há um milhão de funcionários, mas destes muito poucos são técnicos. Não concordando com o Governo, muitos técnicos foram colocados em disponibilidade por qualquer critério. Portanto, enfrentamos enormes dificuldades, faltam-nos técnicos, e é urgente que se tomem providências em relação a esse*

*problema. O compromisso do Dr. Pêrsio Arida deve ser cumprido rapidamente, porque o BNDES, repositório de toda a história da indústria brasileira, tem que, em conjunto com o Ministério da Indústria e Comércio e o Congresso, formular, ainda neste Governo, uma política industrial, o que vem sendo reclamado pelos empresários, pela sociedade e pelo Congresso Nacional.*

*AMIR LANDO - A presença do Estado não foi um retrocesso, apesar de se dizer que tenha sido, o Estado foi o grande alavancador do desenvolvimento industrial no País. Isso é uma questão que não podemos negar. Então, talvez o Estado tenha que buscar parcerias em outros setores e, ao menos, criar oportunidades para que a iniciativa privada possa assumir esse papel. A nossa preocupação é com investimentos. Se o Estado perder a capacidade de investimentos pode levar o País a um vazio, como aconteceu com a Argentina.*

### **c) Problemas de Gestão nas Empresas Estatais**

A crise atual das empresas estatais tem como causa, em um dos seus vertices, a má gerência a que vêm sendo submetidas há muitos anos. Ingerências indevidas tornaram essas empresas ineficientes pela indicação de gerentes despreparados, e pela nomeação, para cargos de direção, de pessoas sem competência. Assim, acumularam-se erros administrativos e de ordem técnica que hoje as inviabilizam como empresas, particularmente num mundo competitivo.

### **3.1.3.- Dívidas das Estatais e Necessidade de Investimentos**

#### **a) Considerações Gerais**

As estatais enfrentam dois problemas principais: de um lado, o questionamento de sua eficiência gerencial, ou seja, a sociedade põe em dúvida o acerto de suas decisões de investimento, suas políticas salariais e de benefícios. Enfim, quer saber se vale a pena continuar pagando a conta. De outro lado, a crise do Estado as impede de manter o nível de investimento exigido em seus respectivos campos de atuação. Em consequência, elas se tornam ineficientes e passam a disseminar sua ineficiência pela economia, e o País perde competitividade.

Alguns serviços típicos de Estado estão sendo prestados pela iniciativa privada, como educação e saúde, porém, as camadas mais baixas da população não têm acesso a esses serviços por serem caros. Esta é uma das consequências da desastrosa situação em que se encontram os serviços sociais essenciais prestados pelo Governo.

O mecanismo de investimento dentro de uma empresa é fundamental para o estabelecimento de condições para a competitividade, e, portanto, para sua perenização como geradora de riquezas novas, empregos e tributos. Ora, este mecanismo se assenta na produtividade e consequente lucro, que as estatais, com frequência, perdem de vista.

Num processo de desenvolvimento acelerado, como tem que ser o brasileiro - devido à necessidade de criação de empregos produtivos -, a poupança nacional não é suficiente para fazer frente às mínimas necessidades. Assim, torna-se peremptória a captação de recursos externos, e em volume significativo, para investimentos estratégicos no País. Isso, porém, nem sempre é fácil, consideradas as presentes condições de instabilidade econômica do País.

Além dessas dificuldades naturais para a vinda do capital estrangeiro, pairam restrições legais limitando o acesso do capital externo ao Programa de Privatização, o que deve ser revisto.

#### **b) Montante das Dívidas**

Segundo o Ministro Alexis Stepanenko, o que preocupa o Governo é o passivo total das empresas estatais, em torno de 107 bilhões de dólares, ter-se mantido estável de 1992 para 1993.

### c) Novas Formas de Financiamentos

Vários depoentes propuseram novas fontes de financiamento para a privatização, através de recursos de fundos sociais. Os recursos da Previdência, que são dos trabalhadores, poderiam ser aplicados em ações da privatização, o que, sem dúvida, melhoraria a remuneração desses fundos e democratizaria mais o controle acionário das empresas privatizadas.

#### 3.1.4 - Oligopólios

##### a) Aspectos Gerais

A questão relevante a se discutir refere-se a possibilidade de as transferências de empresas estatais para a iniciativa privada, virem a reduzir a concorrência - em detrimento do consumidor -

Vários depoentes manifestaram preocupação quanto à eficácia da legislação para impedir a concentração industrial. Também são apresentadas algumas propostas que permitem evitar-se criem condições para o seu aparecimento.

Questionado sobre se há no Brasil mecanismos eficazes para combater os trustes ou as excessivas concentrações de capitais em setores estratégicos, Gerdau Johannpeter respondeu que a nossa legislação não é eficiente, e os projetos que aí estão são piores ainda do que o sistema atual, porque estão querendo estabelecer autarquias com receita e decisões próprias, desrespeitando os sistemas legais.

*JORGE GERDAU JOHANNPETER - Não procuraria soluções, pois hoje esse capítulo, na economia internacional, está superado pelo mecanismo de abertura da economia. O exemplo do aço está aí. Tenho que baixar direitos aduaneiros e possibilitar a importação. Então, ficam pouquíssimos casos eventualmente com esse problema. Resolvo o problema muito mais por mecanismos globais do que estabelecendo uma legislação. Essa legislação que hoje se discute no Brasil está superada. Países como a Alemanha, os Estados Unidos e outros praticamente resolveram esse problema por mecanismo de competição de mercado.*

##### b) Setor de Fertilizantes

A preocupação de concentração no setor de matérias-primas para a elaboração de fertilizantes decorre da importância desses insumos para a agricultura brasileira, particularmente na produção de alimentos. Segundo opinião de depoentes na CPI, este problema se encontra superado, não só pelo número de empresas existentes no mercado, como também pela política tarifária de importações adotada no presente, pelo País. Qualquer tentativa de elevação de preços internos de fertilizantes seria contraposto a importações dos produtos.

*WLADIMIR PUGINA - A indagação sobre a existência de um grupo controlador, e se ele, de alguma forma, estaria exercendo algum controle sobre o mercado, pode ser elucidada com três argumentos. Primeiro, esse grupo de empresas controla, aproximadamente, 35% do mercado brasileiro. Não existe monopólio ou oligopólio com 35% do controle de mercado. Segundo, o mercado final de fertilizantes, no Brasil, é atendido por cerca de 300 empresas, microempresas, médias e pequenas, e as maiores não chegam a ter uma participação no controle de mercado superior a 10%. Terceiro, o mais importante, o grande fator de equilíbrio no mercado são as importações. As tarifas para importação dos fertilizantes foram drasticamente reduzidas. Tivemos, há alguns anos, tarifas de 30% a 45%. Hoje, as tarifas vigentes no mercado são as mais baixas possíveis. A tarifa mais alta é de 10%, indicando que o*

*melhor balizador de preços, indiscutivelmente, é o próprio mercado internacional.*

*Então, a conjugação de um número grande de empresas ofertando produtos aos agricultores, sem uma participação expressiva de qualquer delas, com o mercado internacional, que é o grande balizador, são os indicadores para a segurança do nosso agricultor. Temos empresas nacionais de grupo concorrendo conosco, como o grupo da QUIMBRASIL, o Grupo IPIRANGA SERRANA; temos o grupo da ANGLO-AMÉRICA via COOPEBRAS. As maiores empresas do setor de fertilizantes não participam do nosso Grupo.*

*A maior empresa brasileira no mercado de fertilizantes é a empresa TREVO, do Rio Grande do Sul, que não faz parte do nosso grupo. Ela importa uma parte e é cliente nossa. Então, no mercado de fertilizantes, a importação é um grande instrumento regulador. A grande produção de fosfatos é nacional, e o Grupo participa com cerca de 38% a 40% no total da produção. Há um grupo grande de outras empresas que fabricam esses fosfatos, como IPIRANGA SERRANA e a COOPEBRAS.*

*No caso de nitrogenados, a situação é diferente. A ULTRAFÉRTIL responde pela produção nacional de aproximadamente 44% da amônia, 37% da uréia. Nos casos de nitrocálcio e nitrato, a participação da ULTRAFÉRTIL na produção nacional desses derivados é de 100%, já que ela é a única produtora.*

### **c) Setor Siderúrgico**

No caso da siderurgia, vários depoentes enfatizaram que o perigo de concentração excessiva não existe. Em primeiro lugar, nenhuma empresa domina de tal forma o mercado interno que possa determinar sozinha os preços a serem praticados pelas demais. Em segundo lugar, novamente o mecanismo de abertura de mercado permite importações, a qualquer elevação significativa dos preços.

A dominância acionária das empresas e o mecanismo de fixação de preços dos produtos do setor siderúrgico foram objeto de declarações em vários depoimentos.

**JORGE GERDAU JOHANNPETER** - *No caso da USIMINAS, a liderança é essencialmente dos empregados com os japoneses. O resto está ali dando contribuições de inteligência, não há comando do sistema. Essas modificações não dizem respeito à privatização mas, sim, à reestruturação. De outro lado, o maior controlador é a Vale do Rio Doce, uma empresa estatal que na área de aço no Brasil, mantém o monopólio praticamente do fornecimento de minério. Os mineradores privados se preocupam com esse fato. O grande comandante do processo é a Vale do Rio Doce.*

*O sistema funcionou bem, mas porque as regras gerais do País para as siderúrgicas são de tal ordem que ninguém consegue aumentar um dólar a mais o aço no Brasil do que o preço da importação mais os fretes. Isso significa 20, 30 dólares, que é menos de 10% do preço.*

*O que acontece na siderurgia? Temos dois tetos de preços - o preço mínimo e o preço máximo. O preço mínimo é estabelecido pelo preço da exportação. Eu não consigo abaixar mais os preços do que aquele da exportação. Então, a competição existe, nas empresas e principalmente no setor*

siderúrgico, que tem um excesso de produção fantástico, que chega às vezes a 50%, conforme a situação de flutuações do mercado. Temos como preço de queda máxima, o preço da exportação. Como o setor exporta maciçamente, nenhum Grupo Gerdau ou Bozzano pode derrubar uma empresa, a USIMINAS. O preço mínimo é o da exportação. É igual ao cenário internacional. E o preço máximo que alguém consegue fazer é o preço da internação mais os direitos aduaneiros.

**ALDO NARCISI** - A formação do capital da USIMINAS é de alguns sócios, enquanto da COSIPA, são outros. Não tem nada a ver a USIMINAS com a COSIPA. Essa medida de 49,47%, para o nosso Grupo, era muito interessante. Se ela tivesse 45%, 44% ou 35% teria o mesmo poder dos 49,47% porque há a necessidade de 75% de controle para ter o poder de decisão.

Essa é uma forma muito bem feita de uma empresa nova, de um modelo novo. E mais, isso passa por uma administração compartilhada, onde cada um usa a sua vocação. A Nippon Steel entra com a sua vocação na questão tecnológica. Esse foi o grande sucesso. O Banco Bozzano ficou com a área financeira, onde está sua vocação e onde temos os grandes problemas. A USIMINAS fica com o gerenciamento da empresa, como produzir aço, etc., mas colocando quatro ou cinco pessoas dentro da USIMINAS, respeitando os técnicos da COSIPA. E nós, com a nossa condição de comerciantes, estamos lá dando a nossa assessoria na área comercial. Então, essa é uma administração compartilhada. O poder não é nosso, não é do Bozano e não é da USIMINAS. O poder é de 75% das ações.

A COSIPA é uma empresa independente. O que nós fizemos foi uma coisa genial: conseguimos que o empresário de porte médio participe de um processo grande e passe a ser respeitado numa licitação desse tamanho. Eles acharam que não tinhamos inteligência e não nos tínhamos preparado suficientemente para participar de uma licitação desse tipo. Estávamos preparados e ganhamos. Eu sou o Presidente do Conselho. O nosso Grupo dos Seis, que é considerado um grupo pequeno, tem a presidência do Conselho da Companhia. Tem essa presidência é o comando, através dos três quartéis em votação.

A questão do monopólio é interessante. Afirmou-se que quem comprasse a COSIPA teria o monopólio. Se 20% determinam o monopólio de alguma coisa, conforme estabelece a Secretaria Nacional de Desenvolvimento Econômico, não se poderia vender nenhuma empresa. Na época da SIDERBRÁS, ela tinha 100% de toda a produção nacional de aço.

Hoje, podemos importar aço com taxa zero; não custa nada, está resolvido. Então, que monopólio é esse que não existe? E mais: só a colocação de que o monopólio seria na chapa grossa é um absurdo muito grande. O Brasil produz um milhão e meio de toneladas de chapa grossa, exporta 900, sobram 600 mil. Um monopólio exportando 60% do que produz? Isso também não faz muito sentido.

#### d) Setor Petroquímico

No Brasil atuam no setor petroquímico, além da PETROQUISA, o Grupo Ypiranga, a Odebrecht, o Grupo ULTRA, o Econômico, a Mariane, a EXXON, a Dow Chemical, a Union Carbide, a UNIPAR. Portanto, são muitas empresas.

Quanto à concentração no setor considerado, a questão é bastante complexa. Em primeiro lugar, há fortes argumentos a favor de uma certa concentração na petroquímica, condição para que possa ser eficiente e competitiva. A dispersão em muitas unidades pequenas não permite escala de produção que as leve a condição de competir no mercado internacional.

**PAULO GEYER** - *Uma indústria petroquímica só é competitiva quando houver a conglomeração, a ser obtida através de fusões, ou troca de portfólios. Isso porque, diante da abertura da economia nacional e sua exposição a uma concorrência muitas vezes predatória no mercado mundial, com expressivos excedentes, a indústria, para sobreviver precisa ainda ganhar em escala e escopo.*

**EDUARDO EUGÊNIO GOUVÊA VIEIRA** - *É necessária a concentração econômica no setor petroquímico. Várias empresas têm interesse na petroquímica, através de empresas operacionais. A Ypiranga é sócia da EXXON numa determinada sociedade, a Ypiranga é sócia da Suzano e da SHELL, em outra, e com a PETROQUISA, numa outra sociedade. Na questão da reestruturação, os grupos estão se aproximando para tentar, por meio de aglutinações, chegar a empresas operacionais mais competitivas.*

Não parece haver objeções quanto a política de abertura da economia brasileira, com regras claras e salvaguardas contra um comércio desleal. As vantagens são sobejamente conhecidas, como o aumento da eficiência e, consequentemente, redução de custos. O que o setor exige são mecanismos que permitam evitar ações predatórias de comércio internacional, prejudicando o desenvolvimento sadio do mercado nacional.

### 3.2 - ASPECTOS OPERACIONAIS

#### 3.2.1 - Legislação, Normas e Formalidades

O PND foi criado e regulado, em suas definições básicas, pela Lei N 8 031, de 12 de abril de 1990.

Esse diploma legal define os objetivos do PND, prevê uma Comissão Diretora do Programa e institui o Fundo Nacional de Desestatização. Estabelece as formas operacionais da privatização e um conjunto de exigências sobre os procedimentos a serem adotados nos projetos de privatização.

A citada lei foi regulamentada pelo Decreto N 99 463, de 16 de agosto de 1990. Em 19 de janeiro de 1993, foi editada uma nova regulamentação do PND, mediante o Decreto N 724, que substituiu e revogou o anterior.

Alguns conceitos gerais foram emitidos nos depoimentos junto a CPI:

**FREDERICO VICTOR MOREIRA BUSSINGER** - *A formalidade é absolutamente necessária para quem está mexendo com milhões ou bilhões de dólares e até mesmo tomando decisões históricas.*

**SÉRGIO ZENDRON** - *A lei é hiper-regulamentada na medida em que exige um ritual definido quanto a informação ao público sobre cada projeto de privatização. Ela obriga que se diga quanto o Governo investiu na companhia e quanto recebeu dela, exige um conjunto de informações e, de fato, um*

*prospecto de venda absolutamente completo, o que demanda, obviamente, estudos bastante relevantes sobre a questão*

*Ha outras amarras não legais, que foram impostas por decreto do Poder Executivo. Existe um conjunto de pontos que hoje hiper-regulam a execução do Programa e não decorrem da lei, mas, sim, do decreto que a regulamenta. Por exemplo, a contratação de três consórcios de consultores*

Importa salientar alguns depoimentos referentes a própria lógica interna do PND que, segundo se entende, deve preceder as normas e formalidades

**FREDERICO VICTOR MOREIRA BUSSINGER** - *Antes de tudo, era preciso que se pensasse o processo decisório do Programa Nacional de Desestatização com a lógica organizacional, com a lógica sistêmica. Uma vez acordado esse processo, poderiam ser elaboradas as normas específicas, sejam aquelas objeto de lei, de decretos, ou de regimentos internos da própria Comissão.*

*Além de constar nas titulações do Programa e do Fundo, a palavra desestatização só aparece uma única vez mais, no art. 13 da lei. Enquanto isso, a palavra privatização surge pelo menos oito vezes na lei e quarenta e cinco vezes no Decreto N. 724, 'que a regula', sendo seis delas apenas em seus títulos e capítulos ou seções.*

*Deve ser registrado, todavia, que mesmo o art. 13 mencionando fala de normas do processo de desestatização traçadas nos artigos anteriores que, na verdade, só tratam de processos de privatização. Não há como não se concluir, assim, que privatização e desestatização são palavras ou conceitos usados intercambiavelmente, indiferentemente, tanto na Lei quanto no Decreto - o que me parece um descuido. É certo que a maior parte das desestatizações previstas ocorrem ou ocorrerão através de privatizações. Talvez aí a razão da liberdade no uso intercambiado dos conceitos. Mas seria certo considerarem-se liquidações e dissoluções, formas de privatização? De desestatização certamente o são. Mas a mim me parece, que jamais de privatização. O legislador resolveu a questão definindo, no art. 4º da Lei e art. 5º do Decreto, que liquidações e dissoluções, são "formas operacionais de privatização" - talvez quisesse dizer de desestatização. Esse é apenas mais um exemplo das debilidades da Lei e do Decreto, que não são apenas semânticas e que, em qualquer revisão, precisam ser corrigidas.*

**JAIR MENEGUELLI** - *O marco institucional que regula atualmente as ações do Governo, no âmbito da participação do Estado no setor produtivo, é a Lei N. 8.031/90. Essa lei, que foi imposta à Nação através de medida provisória baixada por Collor, no início do seu Governo, é antidemocrática, autoritária e centralizadora. Através dela, o Executivo arrancou da sociedade um verdadeiro cheque em branco, para deliberar sobre questões que dizem respeito à construção de um novo País. É com o objetivo de cassar esse cheque em branco que a CUT reivindica a suspensão do atual processo de privatização, para que a sociedade possa se manifestar democraticamente sobre ele e construir um novo marco institucional para essa discussão, o que exigiria a revogação dessa lei.*

Em relação às várias fases do processo de privatização, há alguns depoimentos típicos que procuram esclarecer ou criticar os procedimentos

**SÉRGIO ZENDRON** - No que diz respeito à questão do processo técnico, uma empresa é incluída no Programa de Privatização pelo Presidente da República. O processo de inclusão pode dar-se de forma expedita, como o foi através do Decreto N.º 99.464, de 1990, que incluiu um conjunto de companhias a serem privatizadas. Essa inclusão se deu baseada em estudos, levados a efeito em organismos do Governo Federal, caso do IPEA, caso do próprio BNDES, envolvendo setores de siderurgia, de petroquímica, de fertilizantes, levando em consideração experiências procedidas em diversos países e o risco de concentração industrial.

A contratação de consultores se dá de acordo com outro regime legal, antigamente o Decreto-Lei N.º 2.300; atualmente, a partir de 1993, a Lei N.º 8.666. Trata-se de uma Comissão totalmente especializada, independente da diretoria do Banco, formada por técnicos do quadro permanente do BNDES, todos com mais de 15 anos de experiência, para fazerem essas avaliações. Os consultores e auditores escolhidos iniciam o que se chama de estudos. Os estudos são bastante demorados e, durante o curso desses estudos, são realizadas audiências públicas.

Existe um cronograma que não está marcado, mas aparece na fase pré-leilão. É a época de efervescência política. É o momento em que a sociedade e, automaticamente, o Congresso refletem as ansiedades do processo iminente da transferência de controle da companhia. Quando tudo corre bem, o processo de privatização, todo, dura 1 ano. Na realidade, e no mês final que ele emerge com uma pressão muito grande. Ações judiciais, então, são tentadas. Elas normalmente entram 2 a 3 dias antes da realização do leilão, algumas delas, inclusive, rechaçadas, porque os juízes entendem que se está buscando até a manipulação do próprio Poder Judiciário. E, lamentavelmente, a fase em que acontecem os debates, mas a fase final de um processo de privatização. Durante o curso desse processo técnico, a Subcomissão da Comissão de Economia da Câmara acompanha *pari passu* o processo, tem informações de como evoluem as contratações dos consultores, e relatórios preliminares são encaminhados. Da mesma forma, o Tribunal de Contas da União tem um acesso bastante grande.

O leilão e a liquidação financeira são processos que finalizam a questão da transferência do processo de privatização.

**JOÃO AGRIPINO MAIA** - A Lei determinava que a Comissão de Desestatização definisse o Programa, apresentasse ao Presidente da República todas as sugestões em torno do programa, e o BNDES seria o gestor do Fundo Nacional de Desenvolvimento. Simplesmente gestor dos recursos e do processo de privatização de cada uma das empresas.

O Programa foi, então, desenvolvido a portas fechadas. A Comissão e o BNDES decidiam e deliberavam, sobretudo sem ouvir ninguém. Nenhum setor, seja o petroquímico, seja o siderúrgico, seja o de fertilizantes ou mesmo o de outras empresas que foram privatizadas, jamais foi ouvido. Jamais se cumpriu o que determinava a lei a redefinição da política industrial do Estado. Em nenhum momento se tratou disso.



*Essa proposta começava pela definição do papel do Estado na economia. Entendo que existem empresas que dão lucro que devem ser vendidas integralmente; entendo que existem empresas que dão prejuízo que têm que ficar nas mãos do Estado, ainda que dando prejuízo*

**RUI DE CASTRO** - *As reuniões não eram secretas. Há momentos em que elas se tornam secretas, na hora da decisão, porque está na lei, mesmo porque, as vezes, há mais de 100 pessoas lá, e o debate é bravo. Então, na hora, todo mundo já falou o que quis, está tudo muito bem. Então, há um final, como se faz no Congresso, e como se faz num júri, como se faz em tantas outras situações. Não é para esconder, não é para perder a transparência, é porque se faz preciso. São alguns minutos, geralmente; já está tudo discutido e nos pedimos para que as pessoas se retirem. Se dependesse de mim, tiraria isso fora. Não é relevante, é só o formalismo da Lei.*

**FREDERICO VICTOR MOREIRA BUSSINGER** - *As bases do programa estão mal resolvidas. O processo decisório está mal elaborado, a responsabilidade está diluída, está difusa. Existem diversos buracos negros e, ao mesmo tempo, diversas zonas cinzentas no processo decisório, nas bases jurídicas do processo. Entendo - e é disso que quero aqui tratar - que a tramitação da Medida Provisória que agora está no Congresso é uma excelente oportunidade para essa questão ser discutida e o Programa realinhado.*

### 3.2.2 - Comissão Diretora do PND e BNDES

Durante muito tempo, fez-se uma confusão muito grande com relação ao papel do BNDES, tendo em vista que havia uma mesma Presidência para o BNDES e para a Comissão Diretora, uma mesma pessoa exercia os dois cargos, o que dava a entender que as decisões seriam definidas dentro do BNDES (o que não é verdade).

Mais recentemente, com a edição do Decreto-Legislativo N.º 1 que aprovou a composição da Comissão, a partir de fevereiro de 1993, ficou mais claro o papel do BNDES, uma vez que seu Presidente deixou de ser também Presidente da Comissão. Consequentemente, ficou com o BNDES o papel de gerir e instruir o processo, prestar todas as informações, cumprir, portanto, os diplomas legais que definem cada uma das etapas do processo de privatização, executar as decisões da Comissão Diretora e da própria Presidência da República, contratando, mediante licitação pública, as consultorias para a realização das duas avaliações econômicas e, ainda, uma consultoria para a área contábil, jurídica e de avaliação patrimonial.

O BNDES também intermedia, para a Comissão Diretora, as recomendações das consultorias sobre as condições gerais de privatização e mesmo com relação aos ajustes prévios que devem ser feitos nas empresas a serem privatizadas. Durante o andamento dos trabalhos, o BNDES procede também à divulgação dos processos de privatização, publicando os seus editais para cada evento a ser realizado, participa de reuniões técnicas com empregados das empresas, com sindicatos, com vereadores, com deputados estaduais - reuniões essas que visam discutir e informar cada um dos pontos da privatização de cada empresa, ficando as decisões fundamentais a cargo da Comissão Diretora e da Presidência da República.

O BNDES, por lei, jamais foi gestor do PND, ele sempre foi o gestor do Fundo de Desestatização - onde se depositam as ações das empresas que foram incluídas no programa de privatização - e atua como uma Secretaria Executiva da Comissão, fazendo executar os trabalhos de acordo com o que prescreve a Lei.

Por que se criou o Fundo? Para que o Governo tivesse controle e pudesse saber o que estava vendendo. Várias das empresas que estavam sendo privatizadas, no passado, sequer tinham o livro de registro de ações, e não se sabia o que estava sendo vendido. Hoje, a Lei obriga a empresa incluída no programa de privatização a depositar essas ações no prazo de 5 dias. O BNDES faz a custódia dessas ações - ou quotas - quando é uma empresa de sociedade

de responsabilidade limitada - e executa um conjunto de atividades determinadas pela Lei N 8 031 contratação de consultores, acompanhamento da elaboração dos estudos, garantia da execução dos cronogramas e envio a Comissão Diretora dos elementos necessários ao seu processo de deliberação, uma vez que a Comissão tem competência para o exercício das decisões maiores relativas a venda do patrimônio público

A decisão de incluir qualquer empresa no Programa é de alçada exclusiva do Presidente da República, e a decisão de dar partida a um processo de privatização é da competência da Comissão Diretora

A Comissão Diretora é composta de 15 membros 5 governamentais e 10 não-governamentais Mas não conta, hoje, com os quinze titulares que começaram Essa Comissão é atípica Ela não tem dedicação exclusiva porque os seus membros não são remunerados, não dispõe de espaço físico, seus membros recebem uma passagem aérea e vão ao Rio de Janeiro toda semana, quando há reunião, um dia na semana, recebem o material, via de regra, com dois ou três dias de antecedência, às vezes, quatro e, às vezes, na véspera, para deliberar, durante esse dia, numa sala de reunião do BNDES Nenhum dos membros da Comissão pode estudar processo nenhum e, até hoje, nenhum membro foi relator de algum processo o relator é sempre o BNDES

Quanto à assessoria prestada à Comissão Diretora, precisamos distinguir três situações A Comissão é uma só, mas é composta de um terço de membros governamentais e dois terços de não-governamentais Quanto aos membros governamentais, é possível que tenham uma assessoria própria, na estrutura de seus Ministérios, se bem que não há nada formalmente previsto nesse sentido

Um caso mais difícil é o dos dois terços de membros não-governamentais Por se tratar de uma atividade não remunerada, como esses membros não governamentais podem ter a sua assessoria pessoal?

Mas há também a própria assessoria da Comissão, e essa tem sido feita - a despeito de não haver, para isso, uma previsão explícita - pelo gestor do Fundo, o BNDES Ou seja, o levantamento de dados, as análises são trazidas pelo BNDES, pelos consultores contratados Essa assessoria institucional é prestada à Comissão

Foi apresentada proposta, e rejeitada, para modificar esse sistema de funcionamento da Comissão Diretora O que mais preocupava eram as frequentes ausências de membros da Comissão, o que levava a convocação do suplente, totalmente despreparado Tudo isso tornava muito difíceis as decisões na Comissão Não foi aceito que os suplentes fossem a todas as reuniões, a fim de se manterem atualizados Foram até mais longe em dias de reunião, quando chegava a hora das deliberações, depois que se ouviam os representantes dos consultores, dos empregados e dos diretores das empresas, a reunião passava a ser fechada, e os suplentes eram retirados do plenário, porque não podiam assistir às deliberações da Comissão

### 3.2.3 - Setores e Empresas Incluídas no PND

Inicialmente, pelo Decreto N 99 464/90, foram priorizados, para fins de privatização, os setores siderurgico, petroquímico e de fertilizantes, em razão de ser neles dominante a presença estatal e também devido a natureza industrial de suas empresas - a Comissão Diretora é instada, nesse mesmo Decreto, a orientar seus trabalhos com vistas a política industrial do País e a incluir no PND empresas dessa natureza As empresas de serviços públicos dependiam, ainda, da aprovação e da regulamentação de nova Lei para a Concessão de Serviços Públicos - um projeto concebido pela Comissão Diretora do PND

Além das empresas dos três setores principais, foram incluídos, no início do PND, a EMBRAER, a COBRA e o LLOYD BRASILEIRO, além de empreendimentos assumidos pelo BNDES

Em 1992, duas empresas federais, primariamente de distribuição de energia elétrica (a LIGHT e a ECELISA), e a estatal federal que controla o transporte ferroviário (a RFFSA) foram incluídas, dando início à segunda fase do Programa, com ênfase na desestatização de empresas de serviços públicos

Até junho de 1993, 66 empresas estavam incluídas no PND, sendo 32 controladas, direta ou indiretamente, pelo Governo Federal e 34 participações minoritárias da PETROQUÍMICA e da PETROFÉRTIL em empresas do setor privado (Ver Quadro)

EMPRESAS INCLUÍDAS NO PND  
Posição em junho de 1993

PETROQUÍMICA			
<i>Copesul</i>	PQU	Copene	EDN
<i>Petroflex</i>	CBE	FCC	Metanor
<i>Alcalis</i>	Oxiteno	Acrinor	Nitroclor
<i>Nitriflex</i>	Polibrasil	Ciquine	Pronor
<i>Polisul</i>	Pohderivados	CBP	Nitrocarbono
<i>PPH</i>	<i>Poholefinas</i>	CPC	CQR
Triunfo	Petrocoque	Deten	Salgema
		Polhalden	Alclor
		Politeno	Cinal
		Polipropileno	Coperbo
SIDERURGIA	FERTILIZANTES	OUTROS	
<i>Usiminas</i>	<i>Indag</i>	<i>Mafersa</i>	Embraer
<i>Piratiní</i>	<i>Fosfértil</i>	<i>Usimex</i>	Lloydbrás
<i>CST</i>	<i>Ultrafértil</i>	SNBP	AGEF
<i>Cosinor</i>	<i>Goiásfértil</i>	<i>Celma</i>	RFFSA
<i>Acesita</i>	Arafértil	<u>Franave</u>	Valec
<i>CSN</i>	Nitrofértil*	<u>Enasa</u>	Cobra
<i>Cosipa</i>	ICC	Miner Caraíba	Light
<i>Açominas</i>	Petrofértil*	Banco Meridional	Escelsa
Total de Empresas 66	Estatais. 32	Participações Acionárias 34	

Fonte: BNDES, Gabinete da Desestatização

*Italico* Empresas privatizadas ou desestatizadas até junho de 1993

Sublinhado Empresas em liquidação

\* A Petrofértil e a Nitrofértil foram excluídas do PND pelo Decreto N 844 de 24.6.93

Acentuada divergência de opiniões marcou a inclusão de determinados setores ou empresas no PND. Questionou-se sobretudo o afastamento do Estado de posições estratégicas para o País.

O Sr. Frederico Victor Moreira Bussinger, membro da Comissão Diretora do Programa Nacional de Desestatização, revela que, apesar de haver previsão na Lei N 8.031 e no Decreto N 724/93, a decisão para inclusão de empresas no PND tem sido unilateral, do Presidente da República, sem ouvir a Comissão Diretora.

Um depoente - o Sr. Roberto Villa - entende que se acha expressa, no corpo e no espírito da legislação que rege o PND, a presunção de que as empresas em desestatização são geradoras de déficit público e devedoras da União. É o que se poderia inferir do fato de que os Decretos N. 99.463 e 99.464 hierarquizam como os recursos oriundos da venda devam ser usados antes de mais nada, pagar as dívidas vencidas ou vincendas com a União.

### 3.2.4 - Formas de Desestatização

O Decreto N 724, de 19 de janeiro de 1993, que consolida a regulamentação da Lei N 8.031/90 estabelece a possibilidade de serem adotadas, nos projetos de privatização, as seguintes modalidades operacionais:

*I. alienação de participação acionária, inclusive do bloco de controle acionário, que será efetivada, preferencialmente, de modo a propiciar pulverização das ações representativas da participação societária junto ao público, aos acionistas, aos empregados, aos fornecedores e aos consumidores da sociedade;*

*II. abertura do capital social da sociedade;*

*III. aumento do capital social da sociedade, com renúncia ou cessão, total ou parcial, dos direitos de subscrição por parte da União ou da respectiva controladora;*

*IV. transformação, incorporação, fusão ou cisão da sociedade;*

*V. alienação, arrendamento, locação, comodato ou cessão de bens e instalações da sociedade; e*

*VI. dissolução da sociedade ou desativação parcial de seus empreendimentos, com a consequente alienação de elementos do ativo patrimonial.*

O mesmo Decreto, em seu artigo 39, determina que a alienação de ações de companhias - o mesmo valendo para quotas de responsabilidade limitada de sociedades - se faça mediante

*I. leilão público, em pregão especial de bolsa de valores do País, ou*

*II. distribuição das ações (ou quotas) a preço fixo e com garantia de acesso, de modo a propiciar sua pulverização ao público, inclusive aos acionistas minoritários, aos empregados, aos fornecedores e aos consumidores.*

Como a alienação de ações foi o item que mais contribuiu para os resultados do PND, é justo inferir ter sido esse o motivo porquê essas duas modalidades de alienação (leilão e venda direta a preço fixo) tenham se sobressaído nas privatizações

Em "Avaliação e Agenda do Programa Nacional de Desestatização", Tourinho e Viana assinalam que os processos de privatização do PND têm privilegiado o leilão público e, em alguns casos, uma oferta ao público a preço fixo, com quantidades limitadas por investidor. Em casos de absoluta falta de interesse de investidores pelas empresas, foi possível realizar algumas privatizações através da venda direta das ações aos administradores ou aos empregados da estatal

Entre os depoentes da CPI, porém, o pólo de controvérsia é o leilão, so a ele se referem para criticá-lo, ou para o justificar. As opiniões se dividem

O Sr. Jorge Gerdau Johannpeter afirma que o leilão não é ruim e é um processo que, no seu entender, desenvolveu-se com absoluta seriedade, sem qualquer tipo de favorecimento ou de informação privilegiada. Ainda assim, "é um pouco aberto demais", por não estabelecer pré-qualificação para os participantes - a qual, aliás, crê que seria indesejável se fosse muito exigente - "Seria melhor um processo de democratização mais ampla. Mas, na nossa cultura, não sabemos vender sem controle. O BNDES pede, depois, que todos os passivos sejam demonstrados. Então, na nossa cultura, não haveria outra opção a ser o leilão", conclui o depoente

O Ministro Alexis Stepanenko, ao contrário, entende razoável a adoção de sistemáticas alternativas ao leilão

*ALEXIS STEPANENKO - ... maior democratização do capital, dinamização do processo com novas metodologias, porque a metodologia atualmente utilizada é cara, lenta e,*

*mesmo assim, discutível. Podemos encontrar formas mais criativas. Por exemplo, no caso da NITROFÉRTIL, uma solução seria voltar para a PETROBRÁS, como também vender ações da NITROFÉRTIL no próprio Nordeste, democratizando o capital para que o empresário nordestino ficasse com uma parte e a PETROBRÁS pudesse ficar com a outra. Temos que pensar nessas novas metodologias, eliminar os erros e as distorções; muito tem se discutido, e vemos isto como pontos importantes para o aperfeiçoamento do processo, para uma reorientação do processo, para seu esclarecimento e transparência*

*Meios: vamos desenvolver o CADE, a Secretaria Nacional de Defesa Econômica, o Tribunal de Contas, que já está participando, destinar parte do capital para venda ao público por meio da rede bancária de balcão. Esse capital é do povo brasileiro, que é o contribuinte, e é justo que ele participe desse capital.*

*Facilitar acesso aos trabalhadores através do uso optativo dos fundos sociais, ou seja, o trabalhador terá a opção, não será retirada dele; ele a fará, se assim o desejar.*

*É preciso que, ao invés da poupança na ciranda financeira, criemos no brasileiro o hábito de ter a poupança do patrimônio de empresas produtivas, provocando até uma revolução na questão brasileira, de estimular outras empresas a abrir o seu capital*

*E, se possível também, negociar a dívida ou o passivo trabalhista que, em várias empresas - no caso, a Rede Ferroviária - é muito grande. Aumentar a participação em cruzinhos reais, vender controle e guardar ações preferenciais que serão, mais tarde, valorizadas. Esses são os novos rumos: não são definitivos - poderão surgir mais 20 sugestões.*

O Sr Roberto Campos contrapõe, ao leilão, modelo experimentado em outros países:

**ROBERTO CAMPOS** - *Há outros processos de privatização. Sabemos da privatização tcheco-eslovaca e russa, - que eu havia proposto, aliás, em 1982, para aplicação no Brasil, - que é pura e simples doação da empresa. No meu caso, seria doação das empresas consideradas deficitárias cronicamente, aos funcionários, para que eles as gerissem ou liquidassem, conforme o caso, exonerando-se o Governo da responsabilidade e da manutenção.*

*No caso da Rússia e da Tcheco-Eslováquia, é simplesmente a distribuição de vouchers ao público, vouchers que podem ser utilizados para compra de ações, ou diretamente ou por via de venda a bancos de investimentos, que compactam um determinado número de ações para tornar factível o exercício de controle*

*O pior dos métodos, o mais lento, o mais controverso é o nosso leilão com fixação de preço mínimo. É extremamente difícil de chegar-se à avaliação de um preço mínimo justo.*

Por sua vez, o Sr. André Franco Montoro Filho, Presidente da Comissão Diretora do PND, reporta-se à determinação do preço mínimo de venda das participações acionárias do Governo, para justificar a adoção do leilão

**ANDRÉ FRANCO MONTORO FILHO** - De fato, e rigorosamente impossível prever com exatidão o que vai ocorrer com uma determinada empresa nos próximos 10 ou 20 anos, para assim determinar o seu potencial de lucro e, portanto, o seu valor. É necessário prever qual será o desempenho da economia brasileira, da economia mundial, quais serão as regras e procedimentos do comércio e das relações internacionais, qual será o desenvolvimento tecnológico do setor, da empresa e de diversos outros aspectos econômicos, financeiros, jurídicos e sócio-políticos.

Torna-se necessário pensar, especular sobre uma nova empresa, sobre nova administração e uma nova realidade. É exatamente por causa dessas incertezas inerentes ao processo de avaliação que, de forma sábia, a regulamentação do programa de privatização 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; é o leilão que irá determinar o preço final de venda.

A sistemática dos leilões públicos e abertos, com alta publicidade, é exatamente a forma mais usual de se conseguir o maior preço. É largamente utilizado, tanto pelo setor privado, por exemplo, em uso de bancos que recebem bens por execução de devedor, como pelo setor público, bens apreendidos em alfândega.

Um leilão, com ampla publicidade e livre acesso, e, apesar de não perfeita, a melhor sistemática conhecida, por ser simples e transparente e obter-se o maior preço que eventuais compradores estariam oferecendo.

O atual processo de elevação de participações acionárias do Governo Federal poderia e deveria ser aperfeiçoado. Seria extremamente vantajoso que houvesse um processo mais agressivo de vendas a semelhança do que se observa no setor privado e mesmo em programa de privatização em outros países. Poderia e deveria haver mais propaganda, ofertas e financiamentos de vendas a prazo, sistêmicas alternativas de leilão, pesquisas de sondagem de mercado e diversos outros mecanismos de marketing.

É conveniente observar que, para a venda da Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF), empresa petrolífera da Argentina, o próprio Presidente Menem e o Ministro Cavallo visitaram 18 países para estimular o interesse de compradores.

### 3.2.5 - Participação dos Empregados

No art. 1º da Lei N.º 8.031/90, que criou o Programa Nacional de Desestatização, encontra-se, entre seus objetivos fundamentais, "a democratização da propriedade do capital das empresas que integrem o Programa".

A participação dos empregados na aquisição de ações das empresas privatizáveis atendeu não somente a esse objetivo, a maior socialização do capital, como foi também uma forma de minimizar as resistências à privatização.

É revelador o depoimento do Sindicalista Luiz Antônio Medeiros, quando se refere à privatização da USIMINAS, em que os trabalhadores compraram 10% da empresa.

**LUIZ ANTÔNIO MEDEIROS** - A pesquisa da posição dos trabalhadores, antes da privatização, resultou favorável, com

*um índice de 70%; agora, depois da privatização, ela indica que há mais de 90% de trabalhadores favoráveis à privatização. Eles saíram lucrando, suas ações se privatizaram, a empresa tem como norma uma parceria com os seus trabalhadores".*

O Sr. Luis Nassif é ainda mais incisivo em seu depoimento

*LUÍS NASSIF - Quando começaram as críticas em relação a falta de sentido social da privatização - no México e no próprio Chile houve participação dos funcionários -, o que ocorreu foi que o BNDES deu aquele presente de 10% das ações para os funcionários, financiado de uma maneira vantajosa, e no caso da CSN aumentou para 20%.*

Mas, ressalta, em seguida, o despreparo do funcionário para entender o significado das ações. Ele não tinha a menor noção da valorização que aquela ação poderia ter dali a um ano, aumentando talvez em quatro ou cinco vezes o seu valor. Dessa ingenuidade estariam se beneficiando grupos oportunistas, propondo ao trabalhador financiá-lo, desde que assinasse uma carta-compromisso comprometendo-se a vender suas ações dentro de um ano - o Programa proibia a venda das ações antes de um ano. Assim, transferia-se, para esses grupos, o benefício criado para os trabalhadores.

A venda antecipada do percentual dos trabalhadores também é objeto de questionamento, bem como os 20% concedidos aos funcionários da AÇOMINAS. O Sr. Jorge Gerdau Johannpeter entende que esses procedimentos estariam impedindo a lisura dos leilões, que já não estariam se processando dentro de uma forma puramente de mercado, pois os trabalhadores "estariam entrando em um processo de negociações ou negociações antecipadas" favorecendo a determinados grupos, que acabariam por obter o controle acionário com a compra de ações em percentual bem inferior ao dos demais concorrentes. Além de que, isto se daria também em detrimento do valor a ser alcançado no leilão.

O Sr. Aldo Narcisi aborda a mesma questão da participação preliminar dos funcionários, que entrariam em acordo com um grupo qualquer, dando a esse grupo a possibilidade de colocar menos dinheiro na privatização, podendo levar ao risco de os funcionários acreditarem estar com financiamento garantido para a compra de suas ações e, se esse grupo perde, ficam sem solução alguma.

### 3.2.6 - Avaliação das Empresas a Serem Privatizadas

#### a) Aspectos Gerais

A finalidade primordial da avaliação das empresas a serem privatizadas é a proteção do patrimônio público. É preciso assegurar que esse patrimônio construído com a contribuição multiforme de todo o povo brasileiro, não venha a ser dilapidado ou entregue a preços aviltados a poucos beneficiários.

É um dever buscar-se a proteção desse patrimônio mediante a obtenção do valor de mercado na venda das ações das estatais privatizadas, utilizando leilões abertos na Bolsa de Valores, com a garantia de um preço mínimo estabelecido com base nas avaliações econômicas.

Outro objetivo imprescindível é a total clareza quanto ao objeto da alienação e seu valor. Para isso, o PND faz publicar editais detalhados e prospectos de venda, contendo descrições dos ativos operacionais e não-operacionais, dos passivos registrados, dos planos de negócios e de investimentos da empresa, que dão uma medida do seu potencial econômico.

O valor da participação acionária estatal é calculado como uma fração do valor total da empresa, correspondente à participação estatal no seu capital social, considerando uma eventual diferença de valor entre as ações minoritárias e as que representam o controle da companhia. O método adotado no PND, para o cálculo do montante do empreendimento, é o valor presente do fluxo esperado de geração líquida de caixa (após impostos). Esse fluxo é

projetado com base em hipóteses sobre a evolução futura dos principais parâmetros do negócio e da economia, e descontado a uma taxa de atratividade, que reflete as oportunidades alternativas de emprego do capital dos investidores

Além disso, ações representativas de cerca de 10% do capital das empresas privatizáveis são oferecidas aos seus empregados, para aquisição por um preço igual a 30% do preço mínimo estabelecido para as ações da empresa, subsídio este que é recuperado elevando-se o preço mínimo das ações vendidas nos leilões

#### **b) Normas Referentes à Avaliação**

A Lei N 8 031, de 1990, estabelece princípios gerais do PND, não se detendo no estabelecimento de metodologia para a avaliação das empresas privatizáveis. Tampouco descem a esse ponto outras leis posteriores concernentes a matéria

Os termos da norma básica do PND deixam claro que o espírito da lei consagra os aludidos objetivos da proteção do patrimônio público e da transparência do processo de transferência de alguns desses bens para o setor privado

Somente com o Decreto N 724, de 1993, a questão da avaliação foi tratada de maneira mais detalhada. O citado Decreto estabelece a exigência da determinação do preço mínimo, para fins de alienação das estatais privatizáveis

Os laudos de avaliação - elaborados por duas empresas contratadas mediante licitação - devem considerar, detalhadamente, três fatores (a) condições de mercado, (b) situação econômica, e (c) perspectivas de rentabilidade da empresa avaliada. Com base nessa análise, devem determinar "o valor econômico dos ativos da empresa e outros parâmetros necessários à fixação do valor de alienação, incluindo-se, obrigatoriamente, o valor de seu patrimônio líquido contábil, o valor de liquidação e o valor de reposição de seus investimentos"

Esclarece, ainda, a norma, que o valor econômico dos ativos da empresa é "aquele calculado a partir da projeção do fluxo de caixa operacional do empreendimento". Para a definição do preço mínimo devem ser considerados os ajustes de natureza operacional, contábil ou jurídica e o projeto de saneamento

Aprovado pela Comissão Diretora do PND, o preço mínimo deve ainda ser submetido à assembleia geral da companhia ou, quando for o caso, aos titulares das respectivas ações ou quotas - diz o art. 36 do mesmo Decreto

Ademais, a Comissão Diretora do PND não poderá aprovar o menor preço encontrado nas avaliações. Porém, havendo divergência superior a 20%, é-lhe facultado providenciar um terceiro avaliador, cujo laudo também servirá de base para a determinação do preço mínimo (art. 38 do citado Decreto)

Em relação à escolha e à aplicação do método de avaliação, parece que o processo tem-se centrado invariavelmente na definição do valor econômico, obtido como projeção do fluxo de caixa operacional do empreendimento, método que é adotado internacionalmente para avaliações, em que pesem opiniões contrárias expostas por depoente, que o criticam e a seus resultados

#### **c) Taxa de Desconto e "Risco Brasil"**

No âmbito da metodologia utilizada no PND, a taxa de desconto e a chamada taxa de "Risco Brasil", embutida, geralmente, na anterior, são os dois aspectos mais controvertidos

*MARCO AURÉLIO CANÇADO - No primeiro projeto que tivemos com o BNDES, a primeira pergunta que fizemos foi se iríamos ficar ali discutindo *ad aeternum* se a taxa deve ser 14%, 14,5%, 15%, 15,5%, porque não há como precisar essa taxa. Por que, então, o BNDES não dita essa taxa? Porque faz parte da metodologia a intenção deles e ver qual o julgamento dos consultores. E o julgamento dado é o de que a taxa é de 15%*



**ANTÔNIO BARROS DE CASTRO** - Nas economias de mercado, no capitalismo em geral, considera-se como uma norma universal que todos buscam maximizar os seus lucros. Então, por exemplo, o princípio geral que está por trás desse "Risco Brasil", cláusula Brasil, etc., é de que o Brasil é um país complicado, de alto risco, cujo Governo muda as regras do jogo frequentemente. Eu não estou dando razão, estou descrevendo o fato. Na realidade, esse é considerado um contexto móspito e há que pagar para que qualquer um atue nesse contexto.

**JORGE GERDAU JOHANNPETER** - Como administrador de empresa, o maior dilema que tenho, dentro desse cenário financeiro complicado, é o de fazer uma política industrial consistente no meu grupo. Minha maior discussão acontece quando calculo o valor presente para o meu investimento com taxas de 8%, 12% ou 15%. O mercado paga mais do que 15%. Mas, como grupo, se eu tiver visão financeira, fico obsoleto.

**MAURÍCIO KAUFFMAN** - Se não nos debruçarmos sobre a coerência de cada relatório, não vamos chegar a lugar algum. A própria taxa de descontos, que é a grande questão que todo mundo está colocando e que é o fator fundamental da definição do preço, é uma questão complexa, difícil. O Brasil, por não ter uma tradição de estabilidade econômica, tem dificuldades muito maiores, a nível empresarial, de definir essas taxas. Para nós, as dificuldades são maiores do que as de um país mais estável.

#### **d) Preço Mínimo**

Um dos aspectos a se justificar é a própria existência de um preço mínimo de venda.

Se a venda se faz mediante leilão, qual a necessidade de se definir o preço mínimo, de se incorrer em elevados custos de contratação de consultorias de avaliação? Não seria uma espécie de ajuste prévio, de acerto para justificar o leilão? - é o que se pode indagar.

A percepção mais comum é a de que se trata de uma garantia para o vendedor.

**EDUARDO EUGÊNIO GOUVÊA VIEIRA** - Seria mais confortável para o vendedor ter, pelo menos, o preço mínimo, vale dizer, abaixo daquele preço, o Estado não pode vender.

**ERY BERNARDES** - O contrato pede a indicação de um preço mínimo, e nós também indicamos esse preço mínimo. A metodologia nossa, na verdade, busca indicar ao vendedor uma faixa de valores dentro da qual nós achamos que deve se situar o preço de venda da empresa.

Se estivéssemos trabalhando para um vendedor privado, nós faríamos essa avaliação por esse caminho e, ao identificarmos os diversos valores possíveis na faixa, iríamos contactar aquele comprador potencial que, no nosso entendimento, seria o que poderia pagar o preço mais alto. Se ele não estivesse interessado, iríamos descendo até, se quiséssemos realmente vender, chegar àquele que pagaria o preço mais baixo.

O processo definido é um leilão. Então, o sentido do preço mínimo, calculado nos nossos trabalhos, tem muito mais o objetivo de defender o vendedor, para que a empresa não seja vendida por um preço irreal, mas também tem o papel de criar um ambiente de venda por um preço acima, sempre que possível.

### e) Confronto com Outras Avaliações

Prevalece o entendimento, segundo depoimento de membro da Comissão Diretora, de que o Decreto N. 724, de 1993, não permitiria a consideração de aspectos valorativos levantados por representantes da direção da empresa privatizável ou de seus empregados, malgrado a norma regulamentadora prever a participação desses representantes nas reuniões da Comissão Diretora

*FREDERICO VICTOR MOREIRA BUSSINGER - Outra questão objeto de críticas é o fato de a Comissão Diretora não usar avaliações feitas por terceiros, como associações, empresas proprietárias. O Decreto N. 724, de 1993, fixa o que é, quem faz e como é contratado, além de ser explícito para dizer que essa é a base da fixação do valor. É o caso de se perguntar qual a finalidade, dentro desse entendimento, da participação, na respectiva reunião da Comissão Diretora, do presidente da empresa proprietária e do representante dos empregados, que está prevista no art. 10 do Decreto.*

*Na verdade, apesar de a Comissão ter recebido e ouvido abertamente vários presidentes de empresas e representantes de empregados, no entendimento do art. 33, ela está impedida de poder levar em consideração outras avaliações, mesmo que documentadas e formalmente trazidas.*

Segundo os depoimentos, o pagamento do prêmio de êxito a empresa de consultoria contratada e prática normal, nesse e em outros tipos de negócio, como um incentivo a um melhor desempenho. Restariam dúvidas quanto a sua legalidade, em face da nova lei de licitações públicas

*ANDRÉ FRANCO MONTORO FILHO - Existem dois serviços contratados: serviço A e serviço B. O serviço A faz a avaliação econômica e financeira e o serviço B, além da avaliação econômica e financeira, também faz a modelagem de vendas e tem responsabilidades em ajudar a venda da empresa. Esse serviço B recebe um prêmio de êxito. Esse prêmio de êxito, ou remunerações similares, é muito comum numa diversidade de casos, como, por exemplo, nos serviços de advocacia, em que o advogado ganha mais se ganhar a causa; nos serviços de corretores, que ganham se venderem o bem e em diversos programas de privatização no mundo. É um prêmio que tem por objetivo estimular as pessoas a fazerem um bom serviço e, assim, obterem uma remuneração superior.*

*Esse prêmio de êxito chegou a ser questionado pelo Tribunal de Contas da União, que o entendeu legítimo, segundo a legislação anterior. Mas ainda não chegou a ser apreciado em definitivo à luz da nova lei de licitações.*

*LUIZ CARLOS DELBEN LEITE - Temos tido um prêmio de até de 0,35%. Tenho conhecimento de casos - por exemplo, da empresa RUMASA, na Espanha - onde o prêmio foi de 1%. Há o caso da Colômbia, com prêmio de 2%; o caso da Nova Zelândia, com prêmio de 1%; Portugal, com 2,5%; Turquia - o único abaixo de 1% - 0,5%; e o caso de Costa Rica com 5%. O prêmio é estabelecido em função do sucesso da venda, não do trabalho de avaliação, ou seja, é uma forma a mais de estimular a obtenção do melhor valor de pagamento final da empresa.*

*OSCAR BERNARDES - É importante não deixar qualquer margem à dúvida quanto ao interesse do consultor de definir*

*um preço mínimo baixo; pelo contrário, para o consultor é muito mais interessante definir o preço mínimo o mais alto possível, pois a sua comissão estará limitada a esse número.*

A Comissão Diretora detém competência regulamentar para aprovar as condições gerais, inclusive o preço mínimo, de alienação das estatais privatizáveis, dentro do PND (Dec N 724, de 1993, art 11,IX)

Tal competência pressupõe, necessariamente, o exame minucioso dos cenários, critérios e fatores que resultam no valor definido nos laudos e a consideração das informações divergentes oriundas de outras fontes alternativas, especialmente dos dirigentes e de representantes dos empregados da empresa privatizável, solicitando, sempre que houver dúvida, o reestudo das avaliações pelos contratados

### **3.2.7 - Saneamento Preliminar**

Os Decretos que regulamentaram o PND designaram competência à Comissão Diretora desse Programa para "aprovar ajustes de natureza operacional, contábil e jurídica, bem como o projeto de saneamento financeiro de sociedade incluída no Programa Nacional de Desestatização, necessários à implantação e execução do respectivo projeto de privatização" (art 9, VIII, do Decreto N 99 463, de 1990, e art 11, VIII do Decreto N 724, de 1993)

O evidente objetivo desse mecanismo de ajuste e saneamento prévio é de eliminar óbices de natureza jurídica e administrativa à consecução da venda, e de valorizar a empresa e torná-la mais atrativa no momento da alienação

Entre os muitos ajustes jurídicos necessários na preparação para a venda de uma estatal há, por exemplo, as alterações nos estatutos da empresa, para adequá-la à sua futura situação de empresa privada, o estabelecimento de contratos de fornecimento de produtos e serviços, entre empresas, adequados à nova situação, a eliminação de privilégios concedidos às empresas enquanto estatais

Na área administrativa, gerencial e operacional, ajustes na estrutura, no quadro de pessoal, na composição de custos considerando a eliminação de subsídios, são algumas das correções que podem valorizar a empresa e torná-la mais atrativa à venda

Entre os principais ajustes requeridos, verificou-se a necessidade de reorganização financeira com o objetivo mais direto de assegurar a sobrevivência futura da empresa a ser privatizada. Algumas chegavam a operar em situação de absoluta insolvência. A recuperação teve, por óbvio, efeito sobre o preço mínimo

### **3.2.8 - Modalidades de Pagamentos**

#### **a) Moedas de Privatização**

Sendo um dos objetivos do Programa Nacional de Desestatização o de "contribuir para a redução da dívida pública" (Lei N 8 031, art 1º, II), admitiu-se, no processo de alienação das estatais, o pagamento não apenas em moeda corrente, mas também em certificados de privatização, em títulos vencidos da dívida interna que tenham co-obrigação de pagamento da União, ou títulos da dívida externa, estes últimos com deságio de 25%

Após a promulgação da Lei N 8 031, de 1990, o Governo Federal passou a identificar e securitizar, junto ao Tesouro Nacional, todas as dívidas vencidas que tinham co-obrigação do Tesouro Nacional, existentes nas empresas privatizáveis, naquelas que tiveram sua liquidação decretada, além de outras estatais. O total dessa dívida, segundo dados do Tesouro Nacional, atingia a cifra de 46 bilhões de dólares, correspondendo a cerca de US\$ 8,4 bilhões de dívida interna e US\$ 37,6 bilhões de dívida externa

Admitiu-se o uso desses títulos de crédito contra o Governo, como moedas de privatização, por uma outra razão prática: devido ao volume relativamente pequeno dos agregados

monetários no Brasil, haveria falta de liquidez para as desestatizações, óbice superável com o uso dessas moedas de privatização

#### b) "Moedas Podres"

A maior resistência ao uso, como moedas de privatização, dos títulos vencidos e securitizados, está ligada ao fato de serem estes transacionados no mercado secundário com um deságio médio da ordem de 40%, enquanto, nos leilões de privatização, são dados em pagamento pelo valor de face

Em razão da desvalorização desses títulos no mercado secundário, refletido no deságio, passaram a ser chamados comumente de "moedas podres". Eis alguns posicionamentos típicos, a esse respeito, ouvidos na CPI

**LUIZ CARLOS DELBEN LEITE** - *Na verdade, os CPs e as próprias debêntures representaram, no passado, uma entrada de recursos em dinheiro efetivo no caixa do Governo; dinheiro esse que não foi pago, que não foi devolvido. Ou seja, o Governo foi financiado por essas moedas durante muito tempo. Hoje, o que se faz é a venda dessas moedas, tornando essas dívidas recebíveis, por parte do BNDES, e contribuindo, conseqüentemente, para a redução da dívida pública federal.*

*No passado, o BNDES financiou a COSIPA, a AÇOMINAS, a CSN e diversas outras empresas. Como não tivessem sido honrados, esses financiamentos foram, então, sendo acrescidos das despesas normais de juros e correção monetária ao longo do tempo. No momento em que essas dívidas foram consolidadas, a SIDERBRÁS, que era a **holding** controladora dessas empresas, passou a ter o controle, recebeu essas dívidas, assumiu essas dívidas e, com essas dívidas, aumentou o capital dessas empresas. Essas dívidas foram então, transformadas em debêntures, entregues ao BNDES, como forma de pagamento daquela dívida, que, nesse momento, adquiriu a titularidade das debêntures. Antes, ele era o titular das dívidas, dos créditos. Agora, ele securitizou e fez posteriormente a venda.*

**RUI DE CASTRO** - *Existe, aqui, uma preocupação em desmerecer as chamadas "moedas podres" como instrumento de privatização. Não existe "moeda podre": o que existe é governo podre. A moeda hoje chamada de podre foi uma moeda excelente, boa, entregue pelo contribuinte ao Estado, e ela se deteriorou nas mãos do Estado. Cabe, agora, ao Governo resgatar as suas dívidas.*

*O fato de as privatizações terem enfatizado as chamadas "moedas podres" não significa nenhum demérito, porque, ao liquidar dívidas do Governo, através do processo de privatização, temos várias vantagens: reduzem-se a dívida interna, a externa e os gastos de sustentação das empresas estatais.*

**EMÍLIO ODEBRECHT** - *"Moeda podre" é a institucionalização do calote. Esses papéis são frutos de dívidas do Estado para com setores da sociedade. Querier caracterizar dívidas como sendo umas mais outras menos podres é o primeiro ponto que me permite colocar como inaceitável. O que entendemos é que são papéis que podem ser utilizados como moeda de privatização, e não como "moeda podre".*

#### c) Credibilidade

Verificou-se que a utilização dessas chamadas "moedas podres" no programa de desestatização trouxe, como reflexo quase imediato, a elevação de seu valor de mercado

Ademais, a credibilidade do País no mercado financeiro internacional e a consequente possibilidade de captação de recursos necessários ao setor público e privado, a juros mais razoáveis, seriam uma decorrência da postura do Governo de honrar suas dívidas vencidas, segundo a visão de alguns depoentes

**JORGE GERDAU JOHANNPETER** - *O Brasil só vai ter pleno crédito internacional novamente quando o papel valer 97% ou 98%, como qualquer emissão nova vale. Então, a solução de privatização por essas moedas é uma fórmula genial, porque é o único modo de tirar esses papéis do mercado. Enquanto o Governo não tira essas moedas do mercado, o País não conquista novas fontes de crédito. Lógico que não é absoluta, essa fórmula; conquistam-se fontes de crédito, mas, na realidade, os juros no mundo, hoje, estão ao redor de 3% ou 4%, e para que o Brasil eventualmente pague apenas 2% a mais do que outros países, pague 5% ou 6%, é preciso limpar esses papéis podres.*

*O empresário e o País podem estar pagando custos internacionais altos - nem falo no mercado interno -, porque têm moeda podre. O País tem que limpar todas elas. E esse caminho é genial. Ninguém me deu ainda uma fórmula mais inteligente para tirar essa "moeda podre". Não é "moeda podre" - eu repito -, é credor podre. Quem faz a moeda ficar podre é quem não paga esse dinheiro.*

*Gostaria de ressaltar a importância do sistema de moedas, que é de mercado, qualquer um dos senhores pode comprar; em qualquer corretora esse dinheiro entra em leilão, pois é um processo aberto.*

**LUIZ ANTÔNIO MEDEIROS** - *Quem não paga não tem credibilidade. E precisamos de um Estado que realmente tenha credibilidade. Quando ele, pedir dinheiro emprestado, as pessoas devem saber que podem emprestar, porque ele vai pagar.*

#### **d) Financiamento das Aquisições**

É de conhecimento geral que parte substantiva das aquisições de ações no PND são efetuadas mediante financiamento. Como se dá esse financiamento é uma questão que suscita alguma polêmica

**AMIR LANDO** - *Um dos objetivos da privatização era exatamente transferir recursos para o Governo. Na mídia é isso que se prega, mas, na verdade, o Governo vende, e ele mesmo financia. No mínimo, aí há uma incoerência, porque, nessas circunstâncias, entenderia que o ideal seria vender, e vender bem, dentro do Programa, para obter caixa, e não, vendendo em garantia as próprias ações.*

**EDSON SILVA** - *É ético o BNDES financiar empresários na compra de ações de estatais, com 10 anos para pagar o financiamento, 2 anos de carência e juros de 6%, tendo como garantia as ações das próprias empresas que estão sendo adquiridas, no momento em que o País está em crise, e o Governo alega privatizar para fazer caixa e investir em programas sociais? Essa filosofia de financiamento é ética? Afinal, de quem é a empresa? É do empresário ou do povo brasileiro, nessas circunstâncias?*

**CARLOS EDUARDO FERREIRA MOREIRA** - O BNDES tem que financiar. O BNDES tem um percentual de aplicações que, pela própria dinâmica do banco, compete a ele realizar financiamentos, financiar empresas. Quer dizer, quem quiser um financiamento pode pleitear esse direito

Penso que a ética do processo é amarrar bem a operação evitando, assim, que a privatização se transforme em favorecimento. Acredito que esse seja o desejo de toda a sociedade. Ninguém deseja o favorecimento, e a privatização não pode ser usada para favorecer pessoas ou grupos, de maneira pouco clara.

**LUIZ CARLOS DELBEN LEITE** - Vendem-se essas moedas aos eventuais compradores, nos leilões da privatização, num prazo de 12 anos, com 2 anos de carência, 10 anos de amortização, a 6,5% de juros ao ano e com parcelas progressivas. No primeiro ano, há duas parcelas de 1,5% de amortização, no segundo ano, 2,5%, e assim por diante, crescendo até que se chegue ao limite do pagamento total. É um financiamento, inclusive, com juros reais de 0,5% em relação aos juros originais dessas dívidas.

Nós vendemos moedas com juros de 6,5%, tornando um ativo que antes era irrealizável, em um ativo efetivamente realizável, desta forma saneando também os ativos do próprio BNDES.

#### **e) Outros Meios de Pagamento**

A possibilidade de utilização de outros tipos de moeda, inclusive as moedas sociais, na aquisição de empresas privatizáveis, é outro aspecto recomendado com frequência.

**RUI DE CASTRO** - Acho até que o processo de privatização tem sido modesto; deveria ser mais agressivo, deveria criar mecanismos mais amplos de participação, por parte tanto de brasileiros como de estrangeiros, de ações dessas estatais. O País precisa investir no nosso grande déficit social, que é educação, saúde, saneamento básico, etc.

**MAURÍCIO BORGES LEMOS** - Seria possível outra alternativa de privatização? Por exemplo, mudando as regras em relação ao capital estrangeiro, para evitar essa proteção que foi estabelecida, ou, alternativamente, poderia ampliar o número de investidores. Ai entram os fundos de pensões e, principalmente, eventuais compradores do tipo "grande", parte dos trabalhadores brasileiros que são proprietários do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço, a Previdência, etc. São propostas que foram desenvolvidas. Seriam compradores também que foram marginalizados no processo de privatização.

Então, ou abria para o capital estrangeiro e ou ampliava o leque de compradores. Nenhuma dessas coisas foram feitas. Acho que essa proteção, essa arbitrariedade gerou sobrelucro para os detentores de determinadas moedas podres.

**FREDERICO VICTOR MOREIRA BUSSINGER** - Em relação ao valor de mercado, os adquirentes das empresas privatizadas tiveram os seus dinheiros multiplicados por 3, 4 ou 5 vezes. Compraram ativos a preços 3, 4 ou 5 vezes menores. As razões da depreciação dessas sete moedas de privatização - alto risco e longo prazo - são exatamente as mesmas aplicáveis ao patrimônio do trabalhador, por exemplo, o PIS, o PASEP, o FGTS e o FINSOCIAL. Até mesmo a compulsoriedade do

*recolhimento e da aquisição são similares. Poi que não se considerar para essas moedas sociais também um multiplicador da mesma ordem de grandeza daqueles? Seria um absurdo contábil e financeiro - me parece até que sim -, mas, certamente, não creio ser um absurdo do ponto de vista social, no equacionamento dessa macroconfusão que são as contas públicas brasileiras.*

### 3.2.9 - Utilização dos Recursos Oriundos da Venda

Os recursos provenientes da alienação das ações ou ativos das empresas privatizadas, no âmbito do PND, têm sua destinação estabelecida nas normas legais. Dispõe a Lei N 8 031, de 1990, em seu artigo 15

*"Art 15. O titular dos recursos oriundos da venda de ações ou de bens deverá utilizá-los na quitação de suas dívidas junto ao setor público.*

*Parágrafo Único Observados os privilégios legais, terão preferência, para efeitos de pagamento, as dívidas vencidas ou vincendas, garantidas pelo Tesouro Nacional, e aquelas cujo credor seja a União, direta ou indiretamente "*

Disposições legais posteriores prevêm a emissão de Nota do Tesouro Nacional, no âmbito do PND, para aquisição pelo alienante, com os recursos recebidos em moeda corrente, e para permuta pelos títulos e créditos recebidos

Normas legais determinam, também, que os recursos em moeda corrente obtidos nessas alienações devam ser usados para amortizar a dívida pública mobiliária federal de emissão do Tesouro Nacional, e custear programas e projetos nas áreas de ciência e tecnologia, de saúde, de defesa nacional, de segurança pública e do meio ambiente, aprovados pelo Presidente da República

A utilização efetiva dos recursos voltou-se para o cumprimento das normas legais concernentes. E o processo se beneficiou da paralisação da "sangria" dos recursos federais para as estatais privatizadas

**FERNANDO HENRIQUE CARDOSO** - *O objetivo alcançado foi o de abatimento de dívida, em dois sentidos primeiro, anular as dívidas patrimoniais que havia através de títulos, e, segundo, reduzir os aportes necessários que o Tesouro faz a essas empresas.*

*Não se trata nem da discussão de saber se o Estado é bom ou mau gestor; trata-se de uma situação de fato: não temos como financiar esse conjunto de empresas, de forma a evitar que elas fiquem ou sucateadas ou o Tesouro mais endividado*

**SÉRGIO ZENDRON** - *O Governo, hoje, está captando a taxa de juros de 18% para manter essas companhias. Na medida em que apurou um resultado de 6 bilhões e 500 milhões de dólares - estou arredondando um pouco para cima -, estamos com uma economia expressiva de juros e de não pagamento do principal em termos orçamentários. Podemos dizer que o Tesouro Nacional não está desembolsando pagamento de juros em cerca de 500 milhões de dólares. E não está sendo obrigado a capturar impostos da coletividade, para pagar esse valor de 6 bilhões e 500 milhões que foi arrecadado como moeda. Então, essa é uma questão absolutamente objetiva e numérica. O Programa está contribuindo para o ajuste das contas públicas*

**CARLOS EDUARDO MOREIRA FERREIRA** - *Considero que um dos grandes benefícios é evitar que o Governo continue aportando recursos para empresas deficitárias. Os benefícios e o retorno à sociedade começam a existir, mas poderíamos ter muito mais benefícios.*

A melhoria do perfil da dívida das estatais controladoras que recebem os títulos de privatização é outra decorrência da utilização desses recursos

### 3.2.10 - Efeitos Econômicos e Sociais da Desestatização

Os recursos obtidos diretamente com a venda das estatais privatizadas, no âmbito do PND, foram de US\$ 1,54 bilhões, em 1991, de US\$ 2,34 bilhões, em 1992, e, em 1993, o produto direto da venda atingiu US\$ 2,28 bilhões

Reconhecidamente, os recursos arrecadados com a venda não chegaram a ser expressivos e, com toda a certeza, não representaram os efeitos mais importantes do processo de privatização

As análises dos efeitos econômicos e sociais do PND, efetuadas pelos participantes e depoentes da CPI, enfocaram aspectos, ora positivos, ora negativos, que devem ser aqui elencados

Alguns depoimentos salientaram, de modo especial, a recuperação geral das empresas privatizadas, incluindo melhoria da administração, redução de custos, nova estratégia de vendas, aumento da produtividade e desenvolvimento tecnológico. Com isso, chegou-se a reativar algumas empresas que se encontravam à beira do colapso total e tornar lucrativas, em curto período de tempo, empresas historicamente deficitárias. Empregos foram assim mantidos e tributos passaram a ser pagos ao Governo

No que se refere aos recursos humanos, parece claro que, ao menos no momento inicial, a tendência é ocorrer desemprego. Em contrapartida, há evidência manifesta de que, a longo prazo, a desestatização levará a perenização dos empregos e a valorização do homem, pelo seu treinamento, e ao aumento do número de empregos pelos novos investimentos

Verificaram-se ainda efeitos positivos com a realização de programas de capacitação de pessoal, com a melhoria do nível de remuneração, com a motivação geral dos empregados

**JORGE GERDAU JOHANNPETER** - *Fizemos muitas missões técnicas, promovendo viagens e investindo na capacitação profissional, fechamos contratos de assistência tecnológica e conseguimos realizar, em nove meses, o enquadramento na ISO-9000, que está praticamente em fase final.*

*Investimos maciçamente no treinamento e na capacitação das pessoas. Estamos tentando recuperar o período perdido pelo Governo, nesses quinze ou dezotto anos, quando não foi treinado o pessoal, realizamos 90.773 horas de treinamento. Recuperamos a Escola de Aprendizagem Industrial, para que as pessoas da comunidade, atualmente 90 alunos, pudessem frequentar esse estabelecimento, o que já era uma tradição na Piratini.*

*A remuneração dos funcionários, que era em média de 540 dólares, passou a 833 dólares por trabalhador. É importante ressaltar isso, porque se busca maior eficiência, maior produtividade, mas se procura também melhor remuneração do pessoal.*

**ALDO NARCISI** - *Com relação aos atuais empregados, quem for, hoje, à COSIPA, depois de muito pouco tempo que*



*começamos a trabalhar lá, notará um ambiente totalmente diferente. Os empregados sabem que conquistaram uma coisa muito importante para eles: um plano de desenvolvimento, de trabalho, para cada um, uma perspectiva, um ambiente, uma forma de trabalhar totalmente diferente. Eles sabem que têm seus compromissos e terão seus resultados.*

*Haverá uma reforma total nas posições dos planos de RH dentro da companhia. Mesmo não tendo sido oferecido isso, os empregados já sentiram o que acontecerá.*

De um modo geral, as empresas privatizadas estariam fazendo investimentos apreciáveis, embora os termos da alienação não estabeleçam exigências nesse sentido.

### 3.3 - DENÚNCIAS ESPECÍFICAS

Examinando os depoimentos efetuados na CPI quanto a denúncias sobre possíveis irregularidades na condução do processo de privatização (e, até mesmo, suspeições levantadas por alguns parlamentares integrantes da Comissão, inseridas em suas perguntas e comentários durante os referidos depoimentos), concluiu-se que se pode aglutiná-las, basicamente, em torno dos seguintes grupos

- Subavaliação dos ativos de empresas privatizadas,
- Limitação de participação nos leilões de privatização,
- Aceitação de moedas alternativas desvalorizadas, pelo seu valor de face,
- Dificuldades e irregularidades na aquisição de participação acionária, por parte dos empregados,
- Concentração industrial e/ou favorecimento de concorrentes nos leilões,
- Elevação do índice de desemprego nos setores privatizados, pela inexistência, no processo, de previsão de reaproveitamento e realocação de mão-de-obra;
- Financiamento do próprio BNDES no processo de transferência do controle acionário, e,
- Coação corporativa quando da realização dos leilões de privatização

## 4. ANÁLISE CONCLUSIVA DOS PRINCIPAIS TÓPICOS

A partir dos dados e informações contidos neste Relatório, que sumariam o conjunto de atividades, depoimentos, audiências, visitas e documentos compulsados nesta CPI, impõem-se algumas considerações interpretativas finais sobre cada um dos principais tópicos abordados

Como primeiro aspecto, tratar-se-á da intervenção estatal na economia, com atenção ao caso brasileiro. A seguir, será enfocado o processo de privatização brasileiro, visto no contexto das experiências internacionais nessa área

### 4.1. INTERVENÇÃO ESTATAL E POLÍTICAS MACROECONÔMICAS

As linhas gerais da teoria econômica, a experiência histórica e o pensamento expresso na maioria dos depoimentos na CPI atribuem ao mercado um papel fundamental na alocação

de recursos, com o objetivo de maximizar o bem-estar social. Intervenções do Governo se justificam em áreas de bens públicos e onde existem falhas de mercado.

Nesse contexto, admite-se que não existe racionalidade em o Estado ser proprietário de empresas produtivas, como fábricas, nem de empresas de serviços que podem ser executados pelo setor privado. Hoje, não há mais espaço amplo e ilimitado para o Estado empresário. Ao Estado compete prover serviços básicos nas áreas de educação, saúde, segurança pública, justiça, relações externas, ciência e tecnologia. Isto não significa um Estado mínimo, mas um Estado responsável pelo bem da sociedade, exercendo papel moderador, de incentivador e de indutor do desenvolvimento.

Mesmo as atividades típicas de Governo deverão ser conduzidas por uma maior racionalidade nos serviços que presta. O cliente e o cidadão que quer ser bem atendido pelo menor custo, isto é, pagando menos impostos. De outro lado, é uma ilusão imaginar que o funcionamento adequado da iniciativa privada prescindia de qualquer regulamentação ou Governo. Pelo contrário, a história e a observação dos países adiantados mostram que a iniciativa privada só se desenvolveu onde havia normas bem estabelecidas e - mais do que isso - fiscalização e punição adequadas. Ou seja, a liberdade absoluta e total da iniciativa privada inexistiu nos países desenvolvidos.

No caso brasileiro, pode-se afirmar que boa parte de seu desenvolvimento econômico se deve à ação do Estado. Com maior ímpeto, depois da Segunda Guerra Mundial, o Estado teve um papel não só de condutor e indutor de crescimento, como também de investidor direto. São exemplos as empresas estatais nas áreas de siderurgia, petroquímica, fertilizantes, energia elétrica e outras.

O BNDES teve papel fundamental nesse processo. Foi o banco da infra-estrutura nos anos 50 e 60. Nos anos 70, complementou a indústria de base através da transferência de impostos sob a forma de subsídios fiscais. Nos anos 80, transformou-se mais num banco de modernização, de aumento da produtividade e da competitividade. E, hoje, está envolvido na privatização.

A partir de fins dos anos 70, as vigorosas empresas estatais passam a enfrentar problemas. O Governo tentou dobrar-lhes a espinha, submetendo-as a políticas de estabilização, usando-as como instrumento de crédito e de contenção de preços. Em 1986, com o decreto-lei das licitações, a administração das estatais tornou-se difícil, aumentando o grau de ineficiência gerencial. Acrescentam-se ainda interferências indevidas não oriundas das empresas e o corporativismo na sua administração. Essas empresas perderam o poder de investimento e tornaram-se um problema para o Governo Federal.

A privatização vem se mostrando necessária, em primeiro lugar porque o Estado não tem condições de realizar os investimentos necessários para a modernização de suas empresas, tornando-as competitivas no mercado nacional e mundial. Em segundo lugar, a administração privada tende a ser mais eficiente, ágil e rentável e não sofre as influências indevidas antes aludidas. Finalmente, a privatização pode dar ao Estado a oportunidade de se dedicar mais às funções precípua de sua responsabilidade, como educação, saúde, segurança, ciência e tecnologia, e de iniciar o resgate da "dívida social" junto às camadas mais carentes da população.

Temos, por isso, o duplo desafio de executar um programa de privatização com obstinação e agilidade e, ao mesmo tempo, vencer a indisciplina e a irracionalidade eventual do setor público. É o chamado ajuste do setor público, sem o qual nenhum programa de Governo deixará de ser mera declaração de intenções. As distorções acumuladas ao longo dos últimos anos só nos deixam um caminho: a realização de um conjunto de reformas estruturais. Empresários, líderes sindicais e o próprio Governo concordam quanto à urgência de reformas que promovam medidas, como a desregulamentação da economia, simplificação do sistema tributário, igualdade de tratamento ao capital estrangeiro, abertura comercial inteligente e integração internacional, sem a perda do poder regulamentador do Executivo.

Em princípio e ressalvados os casos constitucionalmente previstos, não há nenhum setor em que o Governo tenha que estar presente na execução. Na área econômica, o Estado só deveria ter uma preocupação: organizar a sua estrutura legal para forçar a competição dos setores.

## 4.2. PROCESSOS DE DESESTATIZAÇÃO

Desestatização e privatização são temas de grande relevância em todo o mundo, para o fim de dar ao Estado moderno sua estrutura legal de controle e orientação de uma economia cuja participação direta se distancie

Estima-se que, na década de 80, cerca de US\$ 250 bilhões em ativos tenham sido transferidos do setor público para o privado no mundo inteiro. A Inglaterra liderou o processo, com a transferência para o setor privado de mais de US\$ 70 bilhões de grandes monopólios em vários setores concorrenciais. Nos primeiros anos da década de 90, o valor das privatizações superou a US\$ 500 bilhões.

Tanto países desenvolvidos como em desenvolvimento realizam processos de privatização de suas estatais. Inglaterra, Argentina e México são os países cujas experiências mais demonstram o êxito do programa de privatização. Referencia-se ainda o caso do Leste Europeu, como a ex-Alemanha Oriental e a Checoslováquia, engajados num programa muito agressivo de venda de empresas estatais.

Os principais resultados das privatizações, a nível mundial, podem ser resumidos como (a) os consumidores foram beneficiados por melhores preços, pois evoluíram de mercados virtualmente monopolizados pelo Estado para mercados competitivos, (b) os trabalhadores aumentaram a produtividade e passaram, conseqüentemente, a receber remuneração maior, (c) o Estado, exaurido de recursos, se livrou de subscrever capital para cobrir déficits de caixa, além de poder gerar caixa, e, (d) os empresários realizaram investimentos, cujos resultados, já obtidos, os estimulam a continuar participando do processo de privatização.

A experiência brasileira, ainda que bastante lenta e limitada, até o momento, também prenuncia a obtenção de resultados que se assemelham àqueles que vêm sendo alcançados em outros países que realizam processos de privatização.

No setor siderúrgico, após a privatização, houve considerável aumento da produtividade de (t/h/ano): CSN (85%), AÇOMINAS (58%), USIMINAS (24%), CST (34%), COSIPA (37%), PIRATINI (18%), ACESITA (38%). Esse aumento da produtividade foi causado pela remoção de vários entraves a que a empresa estatal estava submetida, destacando-se a burocracia com cerca de 100 normas regulamentadoras que tolhiam a ação das estatais.

O Programa Nacional de Desestatização teve o mérito de quebrar enormes resistências de grupos contrariados e garantir sua execução, embora lenta. Nos primeiros dois anos e meio, 24 empresas passaram para as mãos do setor privado, destacando-se o setor siderúrgico, com vendas de estatais com produção superior a 17 milhões de toneladas. Outras sete empresas consideradas inviáveis foram liquidadas. O programa como um todo arrecadou cerca de US\$ 6 bilhões, até o fim de 1993.

A primeira fase do Programa está virtualmente esgotada. Privatizou-se toda a siderurgia, todo o setor de fertilizantes, a petroquímica está razoavelmente avançada. A tendência atual é de se entrar nos setores de ferrovias, portos, estradas e eletricidade. O **timing** concorre contra a velocidade do programa, durante o exercício de 1994, em razão das eleições gerais de outubro e de outras questões institucionais.

Cumpre, portanto a luz dos fatos apurados por esta Comissão, aperfeiçoar o processo para que, reiniciado, se libere de peias desnecessárias, se torne mais transparente e acelere, em benefício de toda a sociedade brasileira. É o que se passará a fazer.

## 5. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES FINAIS

Muitas das críticas feitas ao Programa Nacional de Desestatização, sua organização e funcionamento, originaram-se de uma focalização política equivocada, desconhecendo a obrigação constitucional de limitar "aos imperativos da segurança nacional ou o relevante interesse coletivo" a presença do Estado na economia.

É indiscutível a necessidade de restringir a ação governamental, mormente face ao volume de encargos e despesas com que é onerado o erário público. Mas têm sido tímidas e lentas as medidas do Governo, na condução do processo de desestatização.

Impende notar que, por falha de base, o PND não teve regulamentado, adrede e adequadamente, o preceito constitucional básico que norteia a exploração direta de atividade econômica pelo Estado. A regulamentação do artigo 173 da Constituição Federal, definindo os conceitos de "segurança nacional" e "relevante interesse coletivo", poderia ter evitado um sem número de discussões que se acenderam no vazio de sua regulamentação.

No plano mais visível, as marchas e contra-marchas do Programa, bem como o baixo retorno financeiro alcançado com a venda das empresas estatais, até o presente, só vem reforçar a série de suposições e suspeições ligadas ao processo de privatização. Muitas dessas manifestações, porém, não merecem ser consideradas, pois pecam por falta de isenção, já que trazem embutida a tendenciosidade de interesses corporativos e políticos de toda natureza em seu enfoque do processo de privatização. Note-se, por exemplo, que o baixo retorno financeiro foi mais que compensado por um somatório de fatores positivos: paralisação da sangria nos 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, e assim por diante.

Partindo do pressuposto de que compete privativamente ao Presidente da República exercer, com o auxílio dos Ministros de Estado, a direção da administração federal (art. 84, II, da Carta Magna), ressalta a importância de que uma responsabilidade tão complexa e polêmica como o processo de desestatização - na qual se configuram fluxos, relacionamentos técnico-administrativos e interesses de diversos órgãos e entidades públicas e privadas e, praticamente, de toda a sociedade brasileira - seja conduzida por alguém que, a par de idoneidade e competência, possua a autoridade e o *status* de um Ministro de Estado. Na verdade, deveria revestir-se das funções de um Ministro Extraordinário, dirigindo um órgão de missão (Comissão de Alto Nível em que se transformaria a atual Comissão Diretora do Programa Nacional de Desestatização), de natureza temporária como o seu próprio cargo, com prazo de duração e clara definição de metas fixadas em lei.

A Comissão referida deveria reger-se por normas próprias - administrativas, financeiras, de pessoal -, so-lhe sendo aplicável em caráter supletivo e no que fosse compatível com seu fins, a legislação referente aos órgãos permanentes. Os funcionários da Comissão seriam requisitados da administração pública federal direta e indireta, vedando-se a criação de quadro próprio.

Para o bom desempenho de suas atribuições, o Ministro Extraordinário para a Desestatização estaria subordinado diretamente ao Presidente da República, e, como dirigente da Comissão de Alto Nível (Comissão Diretora do PND), se articularia com os demais órgãos da Presidência e, especialmente, com o BNDES, que-lhe proporcionariam apoio e recursos necessários.

O Ministro Extraordinário seria, ademais, autorizado por lei a promover, junto aos Ministérios e demais órgãos e entidades da administração pública federal, direta e indireta - mediante cooperação com os respectivos titulares e dispensada a exigência de trânsito intermediário de informações e de solicitação a órgãos superiores -, a adoção, em caráter prioritário, das medidas necessárias ao celere desenvolvimento do processo de desestatização.

Aspecto importante a considerar nestas conclusões e recomendações diz respeito a chamada fase investigatória desta CPMI. A maioria das denúncias apresentadas, senão a totalidade, se caracteriza pela ausência da materialidade, de consistência, não recomendando a continuidade desse processo investigatório.

Alem disso, essas mesmas denúncias apresentam rotulagem idêntica, assemelhando-se a algumas matérias denunciatórias, sem autoria, numa repetição exaustiva do ouví dizer, além da utilização política que determinadas pessoas vêm fazendo do tema, movidas por toda a sorte de interesses partidários e corporativistas.

Não se pode, também, desconsiderar a ação organizada de grupos declaradamente contrários ao processo de privatização, que chegaram até ao uso de violência, para intimidar e,

2 Deputado Rubem Medina

17 de Maio  
 Jackson Pereira de Almeida  
 João do Galvão  
 Luiz Landino  
 23  
 5  
 COMISSÃO ESPECIAL E DE INQUÉRITO  
 Relat. 52 de 1993  
 Fls. 7656  
 Maria Helena P. F. Parente  
 Secretária

## VOTO VENCIDO EM SEPARADO DO SENADOR AMIR LANDO

### RELATÓRIO FINAL DA COMISSÃO PARLAMENTAR MISTA DE INQUÉRITO

Criada através do Requerimento Nº 002, de 1993-CN, "Destinada a investigar fatos decorrentes da execução do Programa Nacional de Desestatização"

**PRESIDENTE:** Deputado José Lourenço

**VICE-PRESIDENTE:** Deputado Paulo Ramos

**RELATOR:** Senador Amir Lando

**BRASÍLIA**  
**MAIO 1994**  
**EDIÇÃO REVISADA**

"Na primeira noite, eles se aproximam e roubam  
 uma flor do nosso jardim  
 E não dizemos nada.  
 Na segunda noite, já não se escondem pisam  
 as flores, matam o nosso cão, e não dizemos  
 nada  
 Até que um dia, o mais frágil deles  
 entra sozinho em nossa casa,  
 rouba-nos a lua e, conhecendo nosso medo,  
 arranca-nos a voz da garganta, e já não  
 podemos dizer nada"

Marakowski, do livro "O Tocador de Atabaque"  
 1969 - Ed. do autor Eduardo Alves da Costa

SECRETARIA LEGISLATIVA  
 SUBSECRETARIA DE COMISSÕES  
 SERVIÇO DE COMISSÕES ESPECIAIS E DE INQUÉRITO

**COMISSÃO PARLAMENTAR MISTA DE INQUÉRITO, CRIADA ATRAVÉS  
 DO REQUERIMENTO Nº 002, DE 1993-CN. "DESTINADA A INVESTIGAR  
 FATOS DECORRENTES DA EXECUÇÃO DO PROGRAMA NACIONAL DE  
 DESESTATIZAÇÃO "**

### COMPOSIÇÃO

**PRESIDENTE:** Deputado José Lourenço  
**VICE-PRESIDENTE:** Deputado Paulo Ramos  
**RELATOR:** Senador Amir Lando

#### TITULARES

SENADORES		DEPUTADOS	
01) Amir Lando	PMDB	01) José Thomaz Nonô	PMDB
02) Divaldo Suruagy	PMDB	02) Maurici Mariano	PMDB
03) Pedro Simon	PMDB	03) Mauricio Calixto	PFL
04) Gilberto Miranda	PMDB	04) Ruben Medina	PFL
05) Raimundo Lira	PFL	05) José Lourenço	PPR
06) João Rocha	PFL	06) Paulo Ramos	PDT
07) Teotônio V Filho	PSDB	07) José Anibal	PSDB
08) Marluce Pinto	PTB	08) Jacques Wagner	PT
09) Saldanha Derzi	PRN	09) Pedro Valadares	PP
10) Nelson Wedekin	PDT	10) Nelson Marquezelli	PTB
11) Irapuan Costa Júnior	PP	11) Elizio Curvo	PRN

#### SUPLENTE S

01) Ronan Tito	PMDB	01) Haley Margon Vaz	PMDB
02) Márcio Lacerda	PMDB	02) Luis Roberto Ponte	PMDB
03) Ruy Bacelar	PMDB	03) Paes Landim	PFL
04) Onofre Quinan	PMDB	04) Darcy Coelho	PFL
05) Júlio Campos	PFL	05) Marino Clinger	PDT
06) Guilherme Palmeira	PFL	06) Jackson Pereira	PSDB
07) Dirceu Carneiro	PSDB	07) Edson Silva	PC doB
08) Jonas Pinheiro	PTB	08) Francisco Silva	PP
09) Ney Maranhão	PRN	09) Aroldo Cedraz	PRN
10) Meira Filho	PP	10) Roberto Campos	PPR
11) Darcy Ribeiro	PDT	11)	

### APRESENTAÇÃO

Escuso iniciar o relato dos trabalhos desta CPMI sem registrar, preliminarmente, o amargo sabor de frustração que assoma o Relator, dada a impossibilidade de realizar-se uma investigação abrangente que oferecesse à Nação um retrato fiel e completo da execução do **Programa Nacional de Desestatização - PND**. À mingua do que foi permitido investigar, podemos traçar um disforme debuxo que apenas externa indícios e sulcos do obscuro processo de privatização implementado pelo Governo Federal, que se vislumbra como precário roteiro para uma

oportuna investigação exaustiva. Este relatório configura uma sequência de apontamentos, fragmentos de memória, para que não se sepulte definitivamente atos e fatos preñhes de suspeição e de incomensuráveis danos ao patrimônio do povo brasileiro.

A presente CPMI não teve a oportunidade de investigar para desvendar e dar publicidade aos atos intrínsecos ao PND, senão que em virtude de pressões irresistíveis visou mais abafar, esconder, encobrir do que propriamente esclarecer, elucidar e propiciar transparência.

Em torno do assunto levantou-se intransponível muralha de silêncio e a imprensa nacional hostilizou as investigações com a mais negra censura, fazendo duvidar da lúdima e ampla liberdade garantida pela Constituição Federal. A censura econômica é mais cruel e nociva do que a política, porquanto esta impele a repulsa e a desobediência, e aquela cativa a docilidade submissa da prestação de serviços. Enquanto a liberdade de imprensa passar pelo caixa dos patrocinadores, esta "liberdade" permanecera agrilhoadada 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 de licitude é tênue, dependendo apenas do ângulo de visão, liberdade que não liberta, senão que consolida obliquidades beatificadoras de pecados ou legalizadoras de delitos.

Dia virá que a repetição centenária da mentira não se transmutará em verdade. Tempo em que a verdade obreira de si própria realize a pedagogia da decência, da dignidade humana, da justiça e da paz social. É preciso sonhar e intuir alguma utopia, por mais singela que seja.

As constatações observadas das fendas abertas pela CPMI mostram uma teia de irregularidades para servir de roteiro a investigações mais percucientes.



## SUMÁRIO

<u>INTRODUÇÃO</u> .....	01
<u>2. A PRIVATIZAÇÃO COMO TEMA RECORRENTE NO CONGRESSO NACIONAL</u> .....	08
<u>3. O PAPEL DO ESTADO UMA DISCUSSÃO AUSENTE NA FORMULAÇÃO DO PROGRAMA DE PRIVATIZAÇÕES</u> .....	15
<u>4. A LEI 8031: NO ADVENTO DO GOVERNO COLLOR</u> .....	25
<u>5. O PND: DA MONTAGEM DO CENÁRIO AOS VÍCIOS DE ORIGEM</u> .....	33
<u>6. A DESESTATIZAÇÃO NA INDÚSTRIA DE FERTILIZANTES</u> .....	54
<u>6.1 O Estado e o Setor de Fertilizantes</u> .....	54
<u>6.2 A Desestatização na Indústria de Fertilizantes e os Objetivos do PND</u> .....	57
<u>6.3 Desvios na Condução do PND no Setor de Fertilizantes</u> .....	62
<u>6.3.1 O Modelo de Privatização</u> .....	63
<u>6.3.2 A Questão das Avaliações</u> .....	66
<u>6.3.3 Outros Casos Comprovados de Desvios</u> .....	73
<u>7. A DESESTATIZAÇÃO NA INDÚSTRIA PETROQUÍMICA</u> .....	80
<u>7.1 O Estado e o Setor Petroquímico</u> .....	80
<u>7.2 A Desestatização na Indústria Petroquímica e os objetivos do PND</u> .....	85
<u>7.3 Desvios na Condução do PND no Setor Petroquímico</u> .....	88
<u>7.3.1 Deficiências nas Avaliações das Empresas</u> .....	88
<u>7.3.2 Capitalização de Créditos Cedidos pela PETROQUISA à Companhia Nacional de Álcalis</u> ....	91
<u>7.3.3 Negativa de Distribuição de Dividendos e de Reservas de Lucros Acumulados</u> .....	93
<u>7.3.4 COPESUL - Conversão de Ações Preferenciais em Ordinárias</u> .....	94
<u>7.3.5 Renúncia ao Direito de Preferência, pela Petroquisa, no Caso da Nitroflex</u> .....	95
<u>7.3.6 Afastamento dos Fundos de Pensão no Leilão da POLIOLEFINAS</u> .....	96

7.3.7	O (Não) Fechamento de Capital da PETROQUISA e as Informações Privilegiadas.....	96
7.3.8	A Oligopolização da Petroquímica.....	97
7.3.9	Financiamento do BNDES em Condições Privilegiadas... ..	99
7.3.10	Prejuízos Financeiros da PETROQUISA.....	99
8.	<u>A DESESTATIZAÇÃO NA INDÚSTRIA SIDERÚRGICA</u> .....	104
8.1	<u>O Estado e o Setor Siderúrgico</u> .....	104
8.2	<u>A Siderurgia Como Caso Emblématico dos Vícios do Processo de Privatização</u> .....	108
9.	<u>CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES FINAIS</u> .....	136

## INTRODUÇÃO

A investigação relativa ao processo de alienação do patrimônio público se reveste de importância crucial no contexto do atual quadro político brasileiro, por, pelo menos, dois motivos fundamentais. Em primeiro lugar, trata-se de decisão que envolve vultosos recursos investidos durante décadas, na maioria das vezes motivada por razões estratégicas que fizeram com que o Estado abrisse mão de outras alternativas para a alocação de seus recursos escassos e optasse pelo investimento diretamente produtivo. Em segundo lugar, a implantação do **Programa Nacional de Desestatização** coincide com um dos momentos mais nefastos da vida política brasileira, quando uma verdadeira alquimia foi montada para dilapidar o patrimônio público em todos os seus segmentos.

O primeiro motivo suscita a necessidade de uma discussão sobre o programa propriamente dito, no sentido de, assumida a alternativa do Estado de se retirar das atividades diretamente produtivas, sejam maximizados os benefícios daí resultantes. Essa discussão envolve uma gama de elementos, como a política industrial, a alteração resultante na matriz industrial com as privatizações, a oportunidade da privatização em tempos de recessão, os critérios de avaliação das estatais, entre outros.

O segundo motivo traz à tona a discussão da própria CPMI. Dados todos os fatos observados durante a chamada "CPI do PC", era de se esperar que o Congresso Nacional envidasse todos os seus esforços no sentido de investigar atos de tamanha importância para o País, decididos sob a sombra de uma corrupção sem precedentes e que motivaram o **impeachment** do Sr. Fernando Collor de Mello. Ali se observou os tentáculos do esquema montado para a dilapidação dos recursos públicos, plantados estrategicamente nas instituições responsáveis pela manipulação dos recursos financeiros. Se é verdade que qualquer afirmação apriorística é precipitada quanto a possíveis falcatruas durante a implantação do PND, o contexto desta mesma implantação constitui-se em elemento suficiente para suscitar a necessidade de investigação quanto à lisura do processo.

Vale registrar o fato de que a primeira proposta de instalação de uma CPMI para investigar as privatizações no âmbito do PND data de fevereiro de 1992, anterior, portanto à "CPI do PC". Isso significa que, antes de qualquer investigação sobre os fatos de conhecimento geral e que estarreceram a opinião pública, já se discutia a possibilidade de incorreções na condução do PND e que justificavam o pedido de uma CPI específica sobre o tema. Mais do que isto, tratava-se de questão comum no Senado Federal e na Câmara dos Deputados, motivo pelo qual se decidiu pela solicitação de uma comissão mista. Diante disto, não se pode afirmar que a atitude de mais de duas centenas de parlamentares que assinaram a proposta da CPMI constitui-se em obra do acaso ou de desconhecimento de causa.

Entretanto, já em um primeiro momento, embora ainda sem elementos que pudessem vislumbrar as barreiras que seriam antepostas aos trabalhos parlamentares, a demora na instalação oficial dos trabalhos e a negativa dos Srs. líderes partidários na indicação dos membros da Comissão constituíram-se no primeiro sobressalto para os idealizadores da investigação.

Findo o prazo para a instalação efetiva da CPMI, a discussão do tema foi atropelada pelas denúncias do Sr. Pedro Collor que deram origem ao processo que culminou no **impeachment** do Sr. Presidente. A idéia original do inquérito, longe de cair no esquecimento, se reforçou nas investigações relativas ao período pesquisado durante a "CPI do PC": a locupletação com recursos públicos e a dilapidação do patrimônio coletivo eram questões ubíquas em todos os segmentos analisados. Isto

posto. o volume de recursos envolvidos na venda das estatais reforçava a obrigação do Congresso de investigar os procedimentos adotados no contexto do PND.

Reiniciado o processo de instalação da CPMI, os problemas anteriores se reforçaram e novos elementos de perturbação acompanharam o desenrolar dos trabalhos. Novamente, a indicação de parlamentares foi conseguida após reiteradas pressões dos idealizadores e de sindicatos afins e a atitude de parcela significativa dos elementos, enfim, formalizados, se pautou, sempre, no sentido de obstaculizar qualquer aprofundamento investigativo. Vale enfatizar que, nas discussões de conteúdo, a participação parlamentar foi, quase sempre, nula. Em casos especiais e dependendo do depoente, grupos diferenciados de Senadores e Deputados marcaram presença, como defensores das idéias ali apresentadas. As transcrições dos depoimentos podem caracterizar, a título de ilustração, o que se poderia denominar "parlamentares petroquímicos", com direito a facções (por Estado ou por grupos econômicos), "parlamentares siderúrgicos" e assim por diante. Vale registro, também, como exemplo, que o depoimento do Sr. Emílio Odebrecht contou com a presença formal de 28 parlamentares (fora as participações sem registro), embora a média das outras reuniões nunca ultrapassasse a um dezena. Por outro lado, a ausência ou a participação fria e ritualística de um grupo de parlamentares sempre contrastou com a fúria destes mesmos parlamentares quando se tratava de barrar qualquer iniciativa considerada mais contundente, especialmente nas oportunidades em que se discutiu quebra de sigilos bancários. Observou-se toda a sorte de dificuldades advindas de pressões e "lobbies" os mais exóticos, donde não foi possível realizar diligências e procedimentos elementares nas essências das investigações e, sobretudo, na que se refere à quebra de sigilo bancário. A propósito, a CPMI quebrou os sigilos bancário e fiscal de 14 pessoas físicas e 4 jurídicas. O processo encontra-se em julgamento na Comissão de Constituição e Justiça do Senado Federal, desde 16/12/93 e com parecer favorável do relator, tendo em vista que o então presidente da CPMI pressionado, principalmente, por parlamentares que, até então, não haviam participado de qualquer evento da Comissão, tomou a atitude tendenciosa de tornar sem efeito a votação do requerimento assinado pela maioria dos parlamentares-membros e aprovada sem que houvesse, no ato da votação, solicitação de verificação de quorum. Constam do referido requerimento os seguintes nomes:

- Aldo Narcisi;
- Carlos Henrique Leal de Moraes;
- Eduardo Marco Modiano;
- Fernando Froes;
- Fernando Perrone
- José Mauro M. Carneiro da Cunha;
- José Pio Borges de Castro Filho;
- Licinio Velasco;
- Luiz Carlos Delben Leite;
- Octávio Augusto Fôntes Tourinho.
- Pedro Luiz Bodin de Moraes.
- Ricardo Figueiró;
- Sergio Zendron;
- Ricardo Viana;
- Anquilla Participações Ltda.,
- Brastubo Construções Metálicas S/A:e
- Lotten Corporation

Embora apenas a efetivação da quebra dos sigilos bancário e fiscal possa comprovar se houve responsabilidade, as pressões recebidas por membros da CPMI, no sentido de retirar alguns nomes da listagem, reforçam a necessidade de atenção especial do Congresso Nacional para o caso de futuras e necessárias investigações sobre a venda do patrimônio público. Também caberá à história a inclusão de novos nomes, quem sabe através de acompanhamento e da cobrança contínua da população quanto ao enriquecimento ilícito, à oferta futura de empregos para aqueles que ora se situam acima do bem e do mal, com polpudos e recompensadores salários pagos pelos que hoje adquirem as estatais em condições privilegiadas. Ou, quem sabe, novas CPMI's terão, no futuro, as mesmas dificuldades enfrentadas pela Comissão que agora se extingue, pela ação dos tecnocratas de hoje transformados em parlamentares do amanhã, cujas campanhas eleitorais poderão ser financiadas pelos adquirentes das estatais.

Não faltasse tamanho descaso para com as investigações, a CPMI foi abalada com a inclusão de seu presidente na listagem dos parlamentares que se locupletaram com verbas do orçamento público federal. Foge aos objetivos desta CPMI avaliar eventuais desvios de conduta de quaisquer de seus integrantes mas, não se pode negar os

impactos negativos que o fato, de conhecimento público, causou no processo de investigação em curso. Era de se esperar, no entanto, que estes fatos se constituíssem em um novo alento para as investigações, decorrente da exigência maior de responsabilidade dos Srs. Parlamentares em conhecer, em profundidade, a manipulação de recursos financeiros que excedem algumas vezes o total das subvenções dilapidadas por integrantes do Congresso Nacional. Para surpresa, as reações foram exatamente contrárias às expectativas. A atividade majoritária, agora com a participação efetiva de parlamentares que nunca se dignaram a participar de qualquer evento da **CPMI**, foi a de bombardear a continuidade dos trabalhos, uma atitude, no mínimo, suspeita. O que resta de esperança é que as investigações sobre o processo de desestatização não se esgotam com o prazo final da **CPMI**, nem com as atividades do Congresso Nacional. Muito menos está se processando, com o término (ou com a suspensão) desta etapa dos trabalhos, um atestado de idoneidade para todos quantos participaram da venda das empresas estatais construídas durante anos de luta e resistência e lastreada na poupança do povo brasileiro. Tal procedimento ficará a cargo da história, e a experiência recente tem mostrado que ela tem sido implacável.

Apesar de todas estas dificuldades, a **CPMI** conseguiu coletar uma gama significativa de documentos e informações que põem em xeque a maioria dos leilões já efetivados. Não é por acaso que todas as alienações se encontram sob processos judiciais, por motivos também comprovados pela **CPMI**, que vão desde a participação em acordos de compradores anteriores aos leilões, os quais nem sempre primaram pela lisura de comportamentos, a utilização maliciosa do método proposto nas avaliações, determinando a manipulação da seleção de indicadores econômico-financeiros que resultaram no aviltamento dos preços mínimos, até a utilização, nada convincente, das chamadas "moedas podres"

A decisão majoritária dos Srs. Parlamentares no sentido de paralisar as investigações, principalmente no que se refere à quebra de sigilo bancário, cerceou qualquer aprofundamento que pudesse orientar a apuração de responsabilidades. Espera-se que o Ministério Público prossiga investigando o tema e propicie à Nação as informações e as cobranças legais cabíveis que o Congresso Nacional continua a dever.

## 2. A PRIVATIZAÇÃO COMO TEMA RECORRENTE NO CONGRESSO NACIONAL

O artigo 49, inciso X da Constituição de 1988 diz, textualmente, que é da competência exclusiva do Congresso Nacional "fiscalizar e controlar, diretamente, ou por qualquer de suas Casas, os atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta". Essa atribuição do Congresso Nacional, ditada por comandos constitucionais, tende a se constituir em "letra morta" quando o debate sobre os atos do poder executivo se reduz unicamente a discussões de plenário e elaboração de relatórios de Comissões que descansam em gavetas ou prateleiras.

Os desvios observados no **Programa Nacional de Desestatização** e, conseqüentemente, os trabalhos desta CPMI teriam sido menos árduos (ou, até, desnecessários) se fossem observadas as conclusões constantes do relatório preliminar de atividades da Subcomissão Especial para Acompanhamento do **Programa Nacional de Desestatização**, da Câmara dos Deputados, editado em Dezembro de 1990. Observa-se que esta data é anterior aos principais leilões de privatização relativos aos setores siderúrgico, petroquímico e de fertilizantes. Vale ainda registrar o fato de se tratar de subcomissão de composição supra-partidária, o que afasta qualquer possível conotação sectária na compreensão do tema e nas propostas daí decorrentes.

As conclusões contidas no referido documento podem ser transportadas literalmente para o relatório desta CPMI. A questão crucial é que, daquela data até hoje, foram realizados 25 leilões sem que tenham sido levadas em conta as propostas ali contidas, todas elas de importância fundamental no sentido da defesa do patrimônio público. A transcrição do texto torna a repetitividade uma estratégia, mesmo que por teimosia daqueles que ainda se preocupam com o bem comum e descartam as ações que tendem a privatizar o Estado Brasileiro, a qualquer preço:

"1 - A condução do **Programa Nacional de Desestatização** vem-se orientando por objetivos secundários de realização de caixa, apesar de a experiência internacional recomendar o abandono desse objetivo. Desconhece-se que a desestatização deve, prioritariamente, objetivar avanços na

organização industrial, de modo a alcançar níveis de maior eficiência setorial. Nos casos específicos dos setores petroquímico, fertilizantes e siderúrgico, o Programa deveria ater-se à definição das Diretrizes de Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior, ajustando esses setores aos objetivos maiores dessa Política.

"2 - A decisão política de materializar o Programa, é importante, mas não suficiente. O momento atual não é propício para privatização, pois não há recursos suficientes no mercado para garantir o êxito da decisão presidencial. Antes de privatizar, o Governo Federal deve preocupar-se, como vem tentando fazer, com a estabilização da economia, recompondo o poder aquisitivo da população, de forma a viabilizar a pulverização das ações. Isto, se não quiser oferecer novo impulso aos cartéis e oligopolios e a tão condenada concentração de renda.

"3 - O processo recessivo por que o País atravessa leva as empresas a uma natural desvalorização, algumas delas ao sucateamento (fenômeno semelhante ao ocorrido na Argentina), sem aportes de novos recursos e de reinvestimentos nos setores privatizáveis).

Além do mais, o número excessivo de empresas a serem privatizadas, a um só tempo, conduz a um inevitável processo de desvalorização das mesmas.

"4 - Na privatização das empresas deveria ser sempre considerado o saneamento financeiro com sua conseqüente reorganização, mantendo um quadro de pessoal absolutamente necessário ao desempenho de suas atividades fundamentais, sem o retorno de práticas nada recomendáveis, como a do empreguismo e o conseqüente inchamento dos seus quadros. A empresa que for privatizada, em seu programa de saneamento deverá buscar redução de seu pessoal a um número mínimo indispensável. Como ocorreu em outros países, tal providência, deve ser objeto de negociação com os trabalhadores.



"5 - Se as privatizações devem ser conduzidas através de um órgão gestor escolhido pelo Executivo, que é o BNDES, a indagação a se fazer é por que o BNDES e sua subsidiária BNDESPAR não ofereceram, e mais do que isso, não iniciaram o processo pelas suas próprias participações acionárias nesse processo de desestatização, até porque, em seu portfólio, são encontradas empresas de mercado, que não mais necessitam de participação acionária estatal, inclusive em ações preferenciais.

São especialmente citadas as participações acionárias na ARACRUZ, BAHIASUL, CELULOSE, BOMBRIL, CEVAL, CARAÍBA, METAIS, CVRD, COFAP, COTEMINAS, JARÍ, CELPAR, COMPAR, GRADIENTE, LIGHT, MANGELS, OXITENO, PISA, RIOCELL, SHARP, PRONOR, SIBRA, SID INFORMÁTICA, etc.

Sustenta-se, inclusive, que a desestatização, neste caso, deverá levar à extinção do BNDESPAR, posto que é empresa de participação acionária. Além do mais, o BNDES que, em determinado momento de nossa história, foi transformado em "hospital de empresas inadimplentes", como os casos em que ainda detem o controle majoritário, não foi instituído com esta finalidade.

A finalidade do BNDES deve ser a de conduzir o processo de política industrial implantado no País, o de implementar o seu desenvolvimento econômico e social, e jamais o de socorrer empresas falidas.

"6 - A centralização de decisões em torno do BNDES, como Órgão Gestor, leva a que os segmentos existentes em cada setor, estejam sendo submetidos a total alijamento no processo por parte dos dirigentes do BNDES, sendo desconsiderados na análise e formulação de alternativas.

"7 - A preocupação em fazer caixa, imediatamente, além das frustrações já reconhecidas como a dos Certificados de Privatização, pode levar a questões jurídicas mais profundas, tais como o respeito aos direitos dos acionistas minoritários,

na destinação dos recursos oriundos da privatização. para citarmos apenas um exemplo.

Considerando todos estes fatos, parece recomendável que o Programa seja submetido a detidas reflexões, de modo a encontrar a melhor alternativa e evitar críticas ou suspeitas que possam vir a colocá-los em linha de colisão. Ou seja, esse programa não deve ser instrumento de desgaste do Governo Federal. Entendo que o Programa de Privatização, que se insere numa reorganização econômica do Estado, e numa nova concepção de política industrial do País, deve ser reexaminado para que, ao ser implantado, o seja de forma irreversível, com o apoio dos mais diversos segmentos da sociedade. Entendo que a abertura econômica do Estado é necessária, implicando numa profunda desregulamentação da economia, numa nova política tarifária, com liberdade de fixação de preços, na regulamentação da concessão de serviços públicos, na autonomia empresarial para as empresas estatais remanescentes, através, se for o caso, de contratos de gestão.

É preciso que os condutores do processo de privatização entendam que ela, por si só, não é a solução para todos os males da economia, mas sim para parte deles. Que todos os segmentos da sociedade, inclusive o empresariado, os trabalhadores, os segmentos de Governo, os políticos sejam ouvidos.

O Congresso Nacional, que aprovou o **Programa Nacional de Desestatização**, e, em particular, esta Subcomissão Especial, entende que o Parlamento, espelho da sociedade, deva ser transformado num fórum para o debate de todas as questões concernentes à privatização. O Programa não pode ser privilégio de poucas pessoas que, instaladas em seus gabinetes, muitas vezes bem intencionalmente, decidem o destino do patrimônio das estatais, que, em última análise, pertence ao povo brasileiro.

Ante essas circunstâncias, chego à conclusão de que o Programa em curso merece reflexões imediatas, que possam,

inclusive, levá-lo tanto a um redirecionamento, como até a uma revisão mais profunda.

Dessa forma, como procedimento cautelar, sugiro que não sejam efetivados leilões, até o amadurecimento e o entendimento nacional sobre o assunto". (grifo nosso)

Observa-se que o texto faz referência ao temor a questões jurídicas profundas, a críticas e a suspeitas, sentimento que persiste e que poderá levar, certamente, à revisão dos eventos já concretizados e ao redirecionamento de ações futuras. A inobservância aqueles ditames corroborou para o desencadeamento dos fatos que serão relatados ao longo deste documento

### **3. O PAPEL DO ESTADO: UMA DISCUSSÃO AUSENTE NA FORMULAÇÃO DO PROGRAMA DE PRIVATIZAÇÕES**

Um tratamento sério sobre as privatizações não poderia prescindir de uma profunda discussão sobre o papel do Estado na economia. Esse é um contexto que deveria ser debatido com toda a sociedade que, em última análise, contribuiu, direta ou indiretamente, com a estruturação de um aparelho estatal que, à falta da iniciativa privada, foi o grande alavancador do desenvolvimento do País.

Essa sempre foi uma discussão ausente na formulação e na implementação do PND. Tanto o BNDES quanto a Comissão Diretora passaram ao largo de qualquer aprofundamento sobre a questão. E, tanto pior se tentarem provar, mesmo que tardiamente, o contrário, uma vez que o que se observou na prática foi um emaranhado de decisões sem qualquer consistência lógica e sem a definição de critérios que propiciassem atitudes inteligentes e apropriadas ao vulto de recursos envolvidos e às grandes necessidades básicas de milhões de brasileiros. Movidos por objetivos de "fazer caixa" e por decisões precipitadas de "vender a qualquer preço", o que mais se ouviu foram jargões como "estado inchado", "estado improdutivo", "estado pesado", entre outros. A população, afogada no dia a dia do "estado corrupto", foi empurrada pela mídia a acreditar nos "elefantes" veiculados como matéria-paga, numa sub-repção para beneficiar compradores de estatais adrede conhecidos e dilapidar o patrimônio conseguido com o suor desta mesma população.

É por isso que essa questão do tamanho do Estado deve ser colocada em seus devidos termos.

De imediato, duas questões básicas se colocam quanto à questão do estado:

Em primeiro lugar, é necessário desmistificar idéias que se tornaram correntes, e que se fundamentam basicamente no neo-liberalismo, quais sejam, a necessidade ou mesmo o compromisso com a diminuição, a qualquer custo, do tamanho do estado. É por demais conhecida a proposta neo-liberal que aponta a ineficiência do estado ou a crise por que passa, como consequência do gigantismo que este atingiu no espaço econômico e apregoa a idéia do estado mínimo em contraposição ao estado interventor. Embasadas nestas idéias, as discussões contemporâneas sobre o estado confundem duas dimensões importantes:

1) a que se refere ao tamanho e ao peso relativo do aparelho estatal. Na maioria dos países em processos recentes de democratização, o estado adquire um peso muito grande, fruto, até então, da tradição cartorial e clientelística de suas estruturas políticas. No entanto, é preciso distinguir, em se tratando de assunto desta natureza, que o contrário de grande não é pequeno, mas sim adequado, compreendendo um conjunto eficaz e menos pesado de organizações públicas necessárias à constituição de bases sólidas para a consolidação da democracia, para o equacionamento progressivo das desigualdades sociais e para a geração de meios viabilizadores do crescimento econômico. Vale salientar, também, que a construção democrática não é sinônimo da mera redução da máquina estatal, nem unicamente o reforço do relacionamento entre o estado e a sociedade. Esse processo supõe não apenas um governo sancionado pelo sufrágio universal, mas, principalmente, a existência de um arcabouço institucional democrático, compreendendo um executivo bem constituído, ético, responsável e transparente, um sistema partidário representativo e sólido, com mecanismos de alternância de poder, um Congresso como órgão de representação e supervisão do executivo, um sistema judiciário ágil e independente e organizações civis capazes de exercer o controle social sobre o aparelho do estado. Este parece ser um ponto central, pois um estado sem controle democrático por si só já é corrupto, ao não apresentar mecanismos de acompanhamento e de fiscalização. Um aparelho burocrático, isento de controle por parte da sociedade, tende a exercer seu

potencial autocrático. E, uma sociedade onde vigoram comportamentos não regulados e, muitas vezes, ilegítimos, mas aceitos de forma tácita e consensual, tende a ser desprovida de conteúdos éticos e normativos, caracterizando, no dizer de Emile Durkheim, uma situação de "anomia social";

2) a que diz respeito à força ou fraqueza do estado como um todo, ou de suas agências governamentais. O fato de uma máquina estatal ser grande ou pequena, não significa necessariamente que possa estabelecer efetivamente sua legalidade sobre seu espaço territorial, que possa dirimir os conflitos sociais, frutos da própria dinâmica do capital. Um estado forte, independente, portanto, de seu tamanho, é aquele capaz de estabelecer efetivamente a sua legalidade, de assegurar uma integração mínima dentro da dinâmica de diferenciação e não ser visto pela maior parte da população apenas como um "balcão" onde se busca satisfazer interesses privados. Aqui é oportuna a afirmação de Juan Casassus, especialista da UNESCO, com relação ao papel que joga o estado, hoje, nas sociedades desenvolvidas e naquelas em desenvolvimento, mostrando a distância que separa o discurso neo-liberal frente a realidade: "En la medida, en que aumenta la regulación de la sociedad por el mercado, aumenta la necesidad de ajustes por el intermedio de la política pública y, en consecuencia, crece el Estado y la necesidad de su intervención. Esta es una de las razones por las cuales las sociedades con un capitalismo desarrollado van acompañadas con un Estado cada vez más fuerte. La otra razón, por cierto, es que el mercado mundial está configurado por la acción conjunta del Estado y las grandes empresas. De esta manera, el Estado en las sociedades capitalistas avanzadas, ha vuelto a ocupar un lugar central en los procesos de desarrollo en contraste directo con las proposiciones ideológicas tendientes a reducir su ámbito de intervención en los países menos desarrollados."

Em segundo lugar, especificamente com relação ao estado brasileiro, o país atravessa, não apenas uma crise social e econômica muito séria, mas principalmente, uma profunda crise do estado, extensiva também à maioria dos países recentemente democratizados. Segundo Guilherme O'Donnell, referindo-se a países como o Brasil, a Argentina e o Peru, embora com ritmos e atividades diferentes, esta crise compreende três dimensões: "do estado enquanto um conjunto de burocracias capaz de cumprir suas obrigações com eficiência razoável; da efetividade de sua lei; e da

plausibilidade da afirmação de que os órgãos do estado normalmente orientam suas decisões segundo alguma concepção do bem público." <sup>2</sup>

Na recente experiência de transição democrática ocorrida no Brasil, de forma negociada, verificou-se um alto grau de continuidade do quadro político-institucional em relação ao anterior. isto é, tanto a nível das elites dirigentes, quanto a nível das instituições, permanecendo ausentes questões como a reforma agrária, a redistribuição da renda, entre outros. A Nova República caracterizou-se pelo "reforço de um estilo tradicional de fazer política, calcado na disputa por cargos na esfera governamental, no calculo eleitoral de curto prazo, na busca de ganhos imediatos através de vínculos clientelísticos com o Executivo".<sup>3</sup> Enfim, a relação estado/sociedade vem sendo identificada como uma relação que permite uma crescente apropriação da coisa pública pelos interesses privados.

Uma das características mais marcantes do estado, hoje, é não conseguir estabelecer regulações efetivas da vida social em seu território e em seus sistemas de estratificação social. O estado fraco, indefeso, coexiste com esferas de poder autônomas, com sistemas de dominação privatizados, também baseados territorialmente. Há um clima de desobediência civil, onde as leis são elaboradas para não serem cumpridas. O estado brasileiro vem perdendo cada vez mais a sua dimensão de tornar efetivas suas leis. O ideal da "igualdade perante a lei" fica cada vez mais distante da práxis social e se torna cada vez mais um ideário inatingível.

Ao contrário das democracias amadurecidas em que o primado da lei é uma das principais conquistas, no Brasil, o traço marcante do relacionamento estado/sociedade é uma eterna busca de inclusão, por parte dos atores sociais e grupos econômicos, nas vias de acesso aos benefícios e privilégios controlados pelo estado.

A política é vista não como a forma de encaminhar e resolver conflitos de interesses, mas como a forma de obter favores do estado ou

<sup>1</sup> CASASSUS, Juan. Debe El Estado ocuparse aun de la educación? Revista do Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras. Educação Brasileira. Brasília, nº 30 jan/jul 93. p. 76.

<sup>2</sup> O'DONELL, Guilherme. Sobre o Estado, democratização e alguns problemas conceituais - Uma visão latino-americana com uma rápida olhada em alguns países pos-comunistas. Novos Estudos CEBRAP. S. Paulo. nº 36, jul 93. p. 127

<sup>3</sup> DINIZ, Eli e outros. Modernização e Consolidação no Brasil: Dilemas da Nova República. São Paulo, Vértice-Editora Revista dos Tribunais. p. 12.

mesmo de estabelecer prioridades de investimentos nos planos de governo. Este comportamento revela um traço básico da cultura nacional, que consiste na valorização excessiva das pessoas, acima das instituições. Cultura esta que, hoje, já sedimentou a idéia da glorificação do "esperto", que burla impunemente as leis e da aversão ao "otário" que acredita nas regras, nas normas, e as cumpre. Por isso mesmo, as normas, as regras, os valores, a ética - o estar de acordo com a lei - não funcionam como referenciais para a atuação das pessoas, dos grupos econômicos. Pelo contrário, o que importa é a recorrência à ação interpessoal, à proximidade de quem detém o poder, ou de alguma forma está a ele ligado. E as relações pessoais estão pautadas pela reciprocidade, que implica numa relação de troca, em dar e receber.

Expressão maior desta "política de favores" foi o que se reforçou com o Governo Collor, em que empreiteiras, banqueiros, empresários fizeram suas generosas "contribuições" financeiras para a campanha eleitoral e, com isso, garantiram o direito de estar próximos do poder, com acesso a informações privilegiadas, concessões de empréstimos ou privilégios nas licitações. Revigorou-se, assim, duas leis da perversidade política: por um lado a "lei franciscana" de "é dando que se recebe" ou a política de favores e, de outro, a "lei de Gérson", isto é, de extrair o máximo de vantagens pessoais, até mesmo aquelas consideradas ilícitas em tudo. O exemplo mais recente de "homologação" destas duas leis encontra-se nos fatos apurados pela CPI do Orçamento, onde uma minoria despuorada se apropriou indevidamente de milhões de dólares do erário público, num legítimo saque à coisa pública, podendo-se mesmo observar, na elaboração do orçamento, a evaporação da dimensão pública do estado.

No entanto, esses fatos são mascarados pelo discurso oficial que passa a idéia de uma verdadeira simbiose entre os interesses da esfera privada e os da esfera estatal, como se fosse legítima a premissa de que aquilo que é conveniente aos interesses privados o é também ao Estado. Assim, justificam-se ações e programas como se fossem os mais acertados, adequados ao crescimento econômico e ao desenvolvimento do País, quando, de fato, vêm de encontro, primordialmente, a interesses privados, muitas vezes, constituindo-se num verdadeiro assalto ao erário público. Verdadeiras alianças - "anéis burocráticos" - no dizer até mesmo do ex-Ministro da Fazenda Fernando Henrique Cardoso em seu artigo "Desafios da Social-Democracia na América Latina", "são firmadas, em que partes da

burocracia estatal, tanto do setor produtivo, como da própria administração direta são "enfeudadas" a interesses privados"<sup>4</sup>

De fato, existe um pacto que interliga os interesses privados com o estado brasileiro, e, desvendá-lo como também conhecer seus parceiros, constitui-se em grande desafio. Tal tarefa visa, primordialmente, o restabelecimento de fronteiras mais nítidas entre o público e o privado.

No entanto, a mídia se encarrega de bombardear a opinião pública no sentido de destruir a ação do Estado, incorporando as idéias dos neo-liberais mais exaltados. Não é por acaso que se assiste, com maior ênfase nos últimos tempos, a programas e reportagens especiais sobre o "estado corrupto" e a consequente defesa das privatizações, sem qualquer correlação ou mesmo alusão aos verdadeiros agentes corruptores. A privatização (ou a saída do Estado da economia) passa a ser a grande panacéia. Qualquer outra postura passa a se constituir em miopia, aos olhos atentos e de longo alcance dos neo-liberais. A defesa do estado passa a ser confundida com corporativismo, conservadorismo, etc.

Para contrapor, vale registrar as colocações de uma instituição do porte do PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento), conhecida pela imparcialidade de suas análises. Em seu 4º Relatório Mundial sobre o Desenvolvimento Humano, faz severas críticas aos programas de privatização viabilizados nos países em desenvolvimento, críticas estas capazes de contrapor a fúria dos neo-liberais que vêem na privatização a grande solução para a crise por que passa o estado. A análise realizada sobre as experiências de privatização reproduz, com perfeição, a experiência brasileira. Para o PNUD, a privatização, como parte integrante de um programa de reestruturação econômica (no caso brasileiro, nem mesmo isso ocorreu, pois o programa não foi planejado no bojo de uma política econômica e industrial maior), "pode, por um lado, estimular a iniciativa privada, mas, por outro, tem se constituído numa verdadeira liquidação de empresas públicas em favor de grupos privilegiados".

"A privatização não é uma panacéia", denuncia o relatório e enumera os sete pecados capitais da alienação do patrimônio público cometidos pela maioria dos países em desenvolvimento:

<sup>4</sup>CARDOSO, Fernando Henrique, *Desafios da Social - Democracia na América Latina*, Novos Estudos CEBRAP, São Paulo, n° 28, out 90, p. 44



1. Ausência de critérios. "Ao contrário de certos casos como o do México, cujo esquema de privatização se insere no contexto de um processo radical dos meios de produção, outros governos abordaram-na de forma errada, tratando-a sem critério. Viram na privatização apenas uma forma de fazer receita a curto prazo mais do que colocar em marcha um mercado competitivo e viável a longo termo"
2. Condições equivocadas: substituir o monopólio público pelo privado. "A privatização só tem sentido se as empresas estatais forem negociadas em um ambiente que lhes permita tornarem-se competitivas e rentáveis. Onde o mercado não funciona, as empresas se arriscam, a todo o momento, a sofrerem pressões do Estado"
3. Pouca transparência. "A privatização, por vezes, deu lugar a acusações de corrupção, pois serviram apenas a enriquecer alguns amigos privilegiados do governo"
4. Apenas para financiar déficits orçamentários. "Ministros das Finanças em apuros são tentados a vender as empresas públicas para cobrir os déficits orçamentários. Ora, a venda destas empresas deve ser considerada como um meio de reduzir a dívida nacional, uma vez que esta, em muitos casos, foi contraída para financiar justamente essas empresas".
5. Ausência de estratégia financeira. "O melhor meio de realizar os ativos é recorrer ao mercado financeiro sob a forma de ações, o que é difícil de fazer em muitos países em desenvolvimento porque a maioria das bolsas é pequena e concentrada na mão de uma minoria privilegiada".
6. Ausência de estratégia realista de emprego. "Certos governos temem muito os conflitos trabalhistas nos setores estatizados. A tal ponto que exigem dos eventuais compradores garantias de não licenciamento. Outros "compraram" a cooperação dos trabalhadores oferecendo gratificações para se demitirem".
7. Ausência de consenso político. "A privatização não é uma simples operação tecnocrática. É também uma operação política. Assim sendo, uma operação precipitada e imposta por decreto se arrisca a provocar um levante dos opositores e uma reversão do processo quando de uma mudança de governo".

Portanto, a crise por que passa o Estado brasileiro antecede e extrapola, em muito, a polêmica privatização versus estatização e reduzi-la a esta questão significa simplificar a sua compreensão

Pelo contrário, o desafio para a superação da crise política brasileira passa, antes de tudo, pela construção de condições para consolidação do processo democrático, envolvendo a realização de reformas da Lei Eleitoral, do financiamento de campanhas, das estruturas partidárias, do processo legislativo, do controle das finanças da administração, bem como, a reafirmação da dimensão pública do Estado.

#### **4. A LEI 8031: NO ADVENTO DO GOVERNO COLLOR**

Contextualizar a lei que criou o **Programa Nacional de Desestatização** é tarefa considerada das menos árduas. Basta que se observe a data de sua criação: 12 de abril de 1990, momento histórico que identificou os primeiros passos do Governo Collor. Irmã gêmea do confisco de poupanças e de outras mazelas concebidas na alquimia do "Bolo de Noiva", não há como desconsiderar a possibilidade de que a nova lei tenha como objetivo sub-reptício dilapidar o patrimônio público nacional em proveito de uma minoria que se instalou no poder com posturas ditatoriais.

Trata-se de desconfiança moldada nos descaminhos observados durante as investigações que redundaram no "**impeachment**" do Sr. Fernando Collor. A Nação tem conhecimento de que o número de falcaturas descobertas e constantes do relatório da chamada "CPI do PC" teve como limite o tempo delimitado para as investigações. Se prorrogados os prazos dos trabalhos daquela CPI, certamente outros fatos viriam à luz, tendo em vista que, para os investigadores, era quase impossível dissociar novas informações com novos desvios de recursos. O prosseguimento do inquérito através da Polícia Federal e outros fatos publicados posteriormente pela imprensa são o testemunho de afirmação tão contundente.

Os fatos trazidos à colação pela "CPI do PC" serviram de base para o impedimento, pela primeira vez na história do País, de um Presidente da República. Mas não suscitaram a decisão de se rever todos os seus atos, principalmente aqueles que envolveram elevadas somas de

recursos de propriedade de toda uma nação. Quaisquer que fossem os critérios de hierarquização dos atos a serem reavaliados, certamente a alienação do patrimônio público consubstanciada na lei 8031 ocuparia lugar de destaque. Trata-se de bilhões de dólares que carregam o custo de oportunidade da saúde, da educação, do saneamento, da vida, enfim, de milhões de brasileiros e de gerações que abriram mão, até, de parte de sua cidadania para apostar no futuro do desenvolvimento do País. Portanto, pode-se afirmar que a possível continuidade da "CPI do PC" redundaria, certamente, em fatos ligados à alienação do patrimônio público. E a indignação da população brasileira seria potencializada, ao observar o volume de recursos que poderia ser revertido para calar o estômago de milhões de brasileiros famintos e que, agora, abarrotam os cofres de uma minoria que privatizou o Estado, na escuridão da impunidade e com a defesa de um número significativo de políticos pouco comprometidos com a coisa pública.

Em primeiro lugar, o **PND** carece de base constitucional. O artigo 173 da Lei Maior estipula que "Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitido quando necessário aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definido em lei" (grifo nosso).

Ora, era de se esperar que a decisão contundente de alienar um patrimônio público estruturado durante décadas fosse precedida de uma ampla discussão sobre o que significa, hoje, e o que se vislumbra no futuro, segurança nacional e relevante interesse coletivo. Não é por acaso que o Estado tenha investido seus recursos em segmentos produtivos tão importantes. Também não foi aleatória a decisão do legislador em gravar na Constituição as salvaguardas relativas ao papel do Estado na economia.

Aleatória parece ter sido a decisão dos mentores do **PND**. A **CPMI** não teve acesso a qualquer documento que aprofundasse a discussão sobre o tema.

A Constituição foi letra morta, porque a decisão era privatizar, sabe-se lá para atender a que interesses. No mínimo, observaram-se objetivos de "fazer caixa". Não se discutiu, por exemplo, a questão de "segurança nacional e de relevante interesse coletivo" da fome e o papel estratégico do setor de fertilizantes, que poderia propiciar ao Estado um leque amplo de decisões no sentido de maximizar a produção de alimentos.

A partir do **PND**, são os interesses privados, tomados ao redor de uma mesa com poucos lugares, que determinam preços e quantidades de insumos agrícolas, mesmo que sejam para atender a políticas públicas de produção de alimentos básicos.

Outras questões relativas ao ordenamento legal do **PND** podem ser observadas.

A Lei que criou o **PND** prevê, basicamente, três modalidades de pagamento, a saber:

- faculta-se às instituições financeiras privadas a utilização dos créditos que tenham junto a empresas privatizadas para o fim específico de financiar a aquisição destas por parte de terceiros. Esta modalidade operacional implica na transferência do débito da empresa privatizada para o adquirente da mesma, com a conseqüente extinção do passivo daquela;
- mediante a utilização de título da dívida interna vencido, desde que emitido pela empresa privatizada e garantido pelo Tesouro Nacional;
- por intermédio da transferência dos depósitos e valores retidos no Banco Central em virtude do Plano Econômico de março de 1990.

Acrescentam-se a estas três modalidades de pagamento, duas outras previstas em diplomas específicos:

- Lei Nº 8018/90 que, em seu art. 2º, faculta aos detentores de Certificados de Privatização a respectiva utilização para os fins contemplados;
- Lei Nº 8177/91 que, em seu art. 5º, § 3º, admite, como forma de pagamento, a entrega de Títulos da Dívida Agrária (TDA), desde que vencidos e não resgatados;

A respeito do assunto, cumpre aduzir que a Lei Nº 8250/91, ao explicitar que o art. 16 da Lei Nº 8031/90 "assegura aos titulares de créditos e títulos o direito de utilizá-los na aquisição de bens privatizáveis", não introduziu qualquer inovação no ordenamento, limitando-

se a reafirmar que tais haveres não estavam sujeitos a qualquer limitação quanto ao respectivo uso no processo de privatização.

Curiosamente, o art. 38, inciso III, alínea "c", do Decreto Nº 98463/90 faculta à Comissão Diretora:

"adotar outras formas de pagamento definidas em resolução da Comissão Diretora, inclusive a assunção de dívidas do controlador".

O regulamento, neste particular, extrapola os limites da lei em dois aspectos:

- primeiramente, porque outorga à Comissão Diretora uma faculdade absolutamente arbitrária, e que não encontra respaldo em norma legal;
- em segundo lugar, porque admite a figura da "assunção de dívidas do controlador" como forma de pagamento, modalidade esta rigorosamente estranha ao processo de privatização tal como concebido e adotado pelo legislador ordinário.

Quanto ao tipo de norma que deve disciplinar o pagamento com moeda alternativa, não há dúvida que só a lei pode fazê-lo. Em princípio, o ordenamento reconhece poder liberatório apenas à moeda corrente nacional. Se, em determinada hipótese, deseja-se admitir a possibilidade de outro tipo de pagamento, deverá o legislador ordinário discipliná-lo de forma específica. De resto, convém acrescentar que, quando uma operação comercial envolvendo preço a pagar é liquidada mediante a entrega de outro bem que não a moeda corrente, trata-se de um caso típico de permuta e não de compra e venda.

Assim sendo, caberia à lei, e tão somente a ela, prever a natureza e a espécie dos bens passíveis de serem dados em permuta em operações do tipo das aqui analisadas.

Não parece coincidência o fato de se incluir nas medidas provisórias que estão sendo sucessivamente reeditadas o dispositivo segundo o qual, procura-se legalizar "a preservação dos créditos já aceitos em leilão como meio de pagamento do PND"

Uma outra questão refere-se ao saneamento financeiro da empresa a ser privatizada, conforme prevê o artigo 6º, inciso VI, da Lei nº 8031. Não parece tratar-se, in casu, de "operação de crédito", sujeita, portanto, à prévia aprovação do Senado, porquanto a Administração, com este procedimento, não transfere recursos a terceiros a título de financiamento, limitando-se a quitar débitos existentes.

O que se pode considerar vulnerável no procedimento é o fato de empregar-se, num primeiro momento, recursos públicos para, logo em seguida, possibilitar a transferência de um acervo patrimonial ao setor privado em condições de excelência. Isto poderia, conforme o caso, atentar contra o princípio constitucional da moralidade administrativa.

Convém, entretanto, lembrar que a atual lei das sociedades anônimas não admite a falência das estatais, o que seria a solução natural para as empresas insolventes do setor público. Ademais, o ente público controlador é subsidiariamente responsável pelos débitos, fato este que o obrigaria, de qualquer sorte, a quitar as obrigações vencidas e não honradas pela estatal.

No particular, o que parece recomendável é alterar a legislação ordinária, inclusive para adequá-la aos ditames da Lei Maior que expressamente sujeita as estatais "ao regime jurídico próprio das empresas privadas". (art. 173 caput)

Também de importância fundamental é a prática de discriminação do preço das ações das empresas privatizadas vendidas aos seus próprios empregados. A questão merece dois tipos de abordagens. A primeira, diz respeito ao fato de que a venda de ações aos empregadores, ao contrario da propaganda oficial no sentido de democratização do capital, tem se constituído, na verdade, em mecanismo de dilapidação do preço, a serviço dos adquirentes maiores das empresas. Os empregados são utilizados para aquisição das ações a preços menores para, em um segundo momento, transferi-las aos outros adquirentes que, além de adquirirem estas ações a preços menores que nos leilões, passam a se constituir em acionistas majoritários das empresas.

É evidente que os chamados "contratos de gaveta" não são públicos, mas o fato de os empregados irem, gradativamente, transferindo suas ações aos demais adquirentes não deverá constituir-se em qualquer

surpresa. Isso, além dos chamados "Clubes de Investimentos" que nada mais são que uma forma escamoteada de utilização dos empregados para maximizar os benefícios dos empresários e dar aos leilões uma aparência mais democrática.

Outra questão é de ordem legal. Prevê o artigo 21, item XVI, da Lei 8031:

"Art. 21 - Competirá ao gestor do Fundo Nacional de Desestatização.

.....  
XVI - recomendar à Comissão Diretora as condições de participação na compra de ações, dos empregados vinculados às empresas incluídas no Programa Nacional de Desestatização, **nos termos previstos no art. 14 desta lei**". (grifo nosso)

Ora, a norma autorizativa do estabelecimento de condições especiais para a compra de ações por parte dos empregados das empresas em curso de privatização reporta-se, de forma expressa, ao art. 14 do mesmo diploma, que foi vetado pelo então Presidente da República.

Ressalte-se que o § 2º do art. 4º da Lei 8029/90, combinado com o art. 5º do mesmo diploma, faculta a outorga de financiamentos aos empregados das empresas enumeradas taxativamente no texto. Trata-se, portanto, de preceito excepcional, só podendo ser aplicado às hipóteses enunciadas.

Assim sendo, o preceito que estaria a estabelecer critérios a serem observados pelo administrador foi expressamente eliminado do contexto normativo próprio. Tem-se, em consequência, que o comando inscrito no inciso XVI do art. 21 da Lei encontra-se desprovido de eficácia enquanto não for complementado por outra norma de igual hierarquia.

## **5. O PND: DA MONTAGEM DO CENÁRIO AOS VÍCIOS DE ORIGEM**

As empresas do Estado foram, de fato, o eixo do processo de desenvolvimento nacional. Até 1980, o País manteve taxas de crescimento econômico extraordinárias. Poucos países se comparam ao Brasil quanto à estrutura industrial e de serviços tão diversificada como a

hoje existente. No êxito desta montagem, a ação das estatais foi decisiva: setores da indústria e de serviços, a rigor, não se instalariam e nem se desenvolveriam se não houvesse a sua decisiva participação no processo. Seja na contratação de fornecimento de bens ou serviços, seja no financiamento das instalações físicas, as empresas do Estado apoiaram, participaram ou estiveram à frente do processo de implantação da base industrial do País.

Na absorção, difusão e capacitação para o uso das técnicas importadas ou desenvolvidas internamente, os programas implementados pelo Estado e suas empresas foram de importância singular no desenvolvimento nacional.

Há que se enfatizar a dupla face das empresas estatais, como a principal diferença em relação às empresas privadas. Primeiro, aquela comprometida com a sociedade, com o público, com o seu acionista maior, o Governo que, em última instância, define os seus destinos. A outra é a face empresarial: ser eficiente, competente, ágil e competitiva nos mercados que atende.

A experiência brasileira evidencia que se soube criar essa dupla face, sem sacrificar uma em favor da outra. Na América Latina, em particular, mas também em outras áreas do mundo, há inúmeras experiências em que a face pública abafou completamente a face empresarial. A trajetória seguida pelas empresas argentinas, chilenas, venezuelanas, mexicanas não se comparam com aquela, de sucesso, percorrida pelas empresas públicas brasileiras.

Essa visão de que a empresa deve ser pública, no sentido de ter uma missão, objetivos de longo prazo e responder perante a sociedade por sua atuação, como deve ter também, na gestão, um grau de liberdade operacional considerável para ser eficiente, teve no Decreto-Lei Nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, sua institucionalização e ponto referencial de estrutura pública atualizada. As empresas sob controle do Estado ganharam liberdade de decisão, maior capacidade de modernização de gestão, de tecnologia e de desenvolvimento e implementação de mecanismos para enfrentar a competição interna e externa dos concorrentes.

A partir de certo momento, no final da década dos setenta, essa visão dinâmica e atuante da gestão pública, cujos conceitos básicos se



iniciam nos governos de Getúlio Vargas, foi combatida, obstaculizada e desvirtuada. A estatal passa de heroína a vilã. É suspeita de abrigar grandes negociatas e práticas corporativistas danosas à sociedade. O dirigente de estatal é o vilão mor, também suspeito, em princípio.

A espinha dorsal das empresas começa a ser quebrada. Submetidas continuamente a campanhas negativas, orquestradas e insidiosas, empreendidas e divulgadas pelos meios de comunicações, deparam-se com obstáculos, críticas, contestações e desestímulos à implementação ou à continuidade de seus objetivos sociais, de suas ações de longo prazo, de seus investimentos imediatos. Quadros dirigentes criados e especializados dentro das atividades das empresas são substituídos por profissionais alheios às empresas, mas confiáveis para o alcance dos novos objetivos. A carreira profissional nas empresas do Estado deixa de ser atraente.

Nos anos 80, as empresas passaram a ser dominadas por profissionais com especialidade em finanças, orçamento, contabilidade e economia que pouco sabem sobre métodos e processos produtivos mas conhecem demais acerca de empréstimos, bancos, financeiras e dinheiros em geral. Profissionais treinados e experientes para lidar com os problemas reais da criação de empregos, do crescimento econômico, da produção e da produtividade, foram preteridos em favor de outros que, de mãos dadas com seus equivalentes do setor privado nos bancos e nas firmas, governam uma verdadeira rede integrada mundial de finanças, enquanto as reais necessidades humanas ficam relegadas a plano secundário.

Pelo Decreto Nº 84.128, de 29 de outubro de 1979, é atribuída à SEST - Secretaria de Controle das Estatais, o mecanismo de fixação de limites máximos de dispêndios das empresas. Há uma mudança profunda do discurso governamental e no entendimento do público da importância das estatais, no processo interno de desenvolvimento. Inicia-se o uso crescente das empresas como instrumento de políticas de governo, das quais a política de estabilização - que jamais estabilizou - pela fixação dos preços e tarifas do setor público é a mais notória. A captação de recursos externos, para o equilíbrio do balanço de pagamentos, endividando as estatais - celebrizando o "kilowatt-dólar" - e posteriormente a estatização da

dívida externa com a absorção dos empréstimos externos contraidos por empresas privadas, nacionais e estrangeiras, principalmente no âmbito da Resolução Nº 63, do Banco Central, são outros exemplos de políticas equivocadas impostas pelos Governos na gestão das empresas do Estado. E a *marcha insensata* da privatização do Estado brasileiro pelos grupos dominantes.

Em 1986, com o Decreto-Lei Nº 2300, regulando as compras e contratações de serviços, a vida do dirigente de estatal se tornou insuportável. As decisões se complicam, se burocratizam. Há tantas regras a seguir, prazos a respeitar, formulários a preencher, autorizações prévias a se obter, para a implementação de decisões, por mais simples que sejam, que a gestão das empresas se emperra, se esclerosa. Os quadros experientes vão saindo, se aposentando, se decepcionando com o envelhecimento, muitas vezes precoce, das práticas gerenciais impostas à empresa. Não há renovação de pessoal. Novas contratações exigem justificativas exaustivas e redundantes para vencer os decretos impeditivos. Proliferam as empresas de fornecimento de mão-de-obra e de prestação de serviços, os mais diversos - a "terceirização" se generaliza. O "espírito de corpo", a paixão, a estrutura de carreira dignificante e o sentido de missão do servidor público, tudo é minimizado, desestimulado, desconsiderado e desvirtuado para abrir espaço àqueles de passagem rápida na função pública e descompromissados com a coisa pública.

Despesa com pessoal é sinônimo de desperdício ou motivo de redução e cortes indiscriminados de recursos. Salário e gente são males a serem extirpados das empresas.

Neste ambiente criado de degeneração, de verdadeira guerra de guerrilha entre as estatais que tentam sobreviver e o Governo que tenta submetê-las com as políticas de contenção de preços, de direcionamento das compras, vendas e contratações, de limitação dos créditos e da política de recursos humanos, transformada em mera estatística de gastos com pessoal a simples dimensionamento do valor global da despesa com pessoal, proliferam as idéias de que as estatais devem ser, em princípio, eliminadas.

Neste campo perigosamente minado, surge o **Programa Nacional de Desestatização (PND)**, criado em 12 de abril de 1990, pela Lei Nº 8031

---

- Concepção falha do PND:

A questão da privatização é eminentemente estrutural. Sem essa prevalência do conceito de mudança estrutural de empresas e/ou setores, inseridas no processo de transferência da gestão pública para o controle privado, houve simplificação nos procedimentos de alienação e visão imediatista e não de estratégica global na retirada do Estado de setores selecionados

Análises setoriais prospectivas foram ignoradas, prevalecendo a avaliação empresa por empresa. Nem mesmo o impacto local ou regional da privatização de empresas, com influência decisiva e definitiva na economia do município em que se localiza, foi considerada nos delineamentos do programa.

Fusões de empresas, necessárias em alguns casos, para garantir economias de escala na produção, competitividade na venda do produto com similares, inclusive de produção externa, não pesaram nas considerações básicas dos responsáveis pela implementação do PND. A associação do PND com um conjunto de medidas governamentais complementares e conducentes a uma política industrial, consistente com o esforço interno das privatizações, não foi sequer pensada. O planejamento inexistente, de médio e longo prazos do setor governamental, com prioridades estabelecidas e conhecidas de investimentos, financiamentos, tarifas, taxas e preços, como forma de induzir as atividades privadas, inclusive aquelas efetuadas pelas empresas incluídas no PND, se elaboradas, em muito ajudariam a oferta de venda, estimulando a valorização dos preços das empresas

Até mesmo na formulação dos procedimentos de venda, somente a modalidade do leilão foi adotada. Inúmeras outras formas, previstas na Lei Nº 8031, se implementadas, contribuiriam decisivamente para o aumento dos preços de venda das empresas.

As modificações introduzidas no PND, pelo Decreto Nº 724 de janeiro de 1993, apesar de avanços importantes, tais como a exigência de aporte de parcela de moeda corrente na transferência de empresas, a participação de representantes dos empregados e do presidente da empresa em processo de alienação, na reunião da Comissão Diretora do PND, destinada à fixação do seu preço mínimo de oferta, não atingiram a abrangência necessária e esperada para a mudança efetiva do programa.

- Época Inadequada:

No intuito de vencer a inércia, de dar a partida, de acelerar o PND, inúmeras simplificações e concessões foram feitas no processo de alienação dos bens e ativos públicos.

Em 1991 - primeiro ano de execução do PND - somente 5 empresas foram privatizadas, pelo valor de US\$ 1,5 bilhão. Em 1992, o programa é acelerado, com a transferência de 16 empresas para o segmento privado, por US\$ 2,3 bilhões. Até setembro de 1993, 6 empresas tinham sido desestatizadas no exercício, pela quantia de US\$ 2,3 bilhões.

Como de conhecimento geral, o ano de 1992, apresentou condições de mercado desfavoráveis para a venda de ativos. A recessão econômica e a política monetária restritiva à disponibilidade de recursos financeiros, objetivando a diminuição da taxa de inflação, ainda elevada, foram as características econômicas predominantes no período. A adoção, pelo Banco Central, de juros reais altíssimos na captação de recursos financeiros - média de 42% reais ao ano - desestimulou quaisquer outros investimentos, com exceção das aplicações de curto prazo, das disponibilidades imediatas de caixa.

No cenário internacional, a conjuntura econômica também não favorecia os vendedores de ativos, os movimentos especulativos de títulos, papéis e moedas, nos mercados de capitais dos países desenvolvidos, predominaram sobre as aquisições de empresas ou em iniciativas de longo e/ou médio prazo de maturação, principalmente nos países em desenvolvimento.

E também sabido que o conjunto de empresas pertencentes ao setor de insumos, como o aço, petroquímicos básicos e fertilizantes, estavam em crise no mundo. Justamente foram esses os setores escolhidos para a implementação do PND

Vale lembrar que o Governo do México paralisou o processo de privatização de sua petroquímica, identificados que foram os prejuízos que causaria, ao patrimônio público, a venda das empresas, neste quadro recessivo

Convem destacar, ainda, que, apesar dos avanços em 1993, com crescimento econômico do país calculado em 4,5% e queda nas

taxas de juros - para o patamar, na média, de 22% anuais reais - ainda assim foram reafirmados e mantidos os mesmos procedimentos de avaliação e venda adotados no ano anterior, com dados de 1991, sem as atualizações e correções que se demonstravam indispensáveis, para efetiva defesa e valorização do patrimônio público.

- Concessões aos compradores:

Neste quadro econômico, a aceleração do PND no período somente se viabilizou mediante concessões de benefícios e facilidades crescentes para os potenciais compradores, a seguir delineados:

**A) Diversificação das formas de pagamento no processo de privatização:**

O PND tem como um de seus objetivos a redução da dívida global do setor público, interna e externa (Lei Nº 8031/90).

Estímulos diversos à participação de interessados no processo de venda das ações das empresas a serem desestatizadas foram estabelecidos. Entre os mais importantes, destacam-se as variedades de pagamentos admitidas no processo de privatização:

- Moedas nacionais (cruzeiro, cruzado novo, cruzeiro real etc ...)
- Certificados de privatização;
- Créditos e títulos externos;
- Obrigações do Fundo Nacional de Desenvolvimento (OFND);
- Títulos da Dívida Agrária;
- Debêntures da Siderbrás;
- Outros créditos contra a União ou entidades por ela controladas, direta ou indiretamente

Com exceção dos créditos e títulos da dívida externa, que sofrem deságio de 25%, todos os meios de pagamentos são aceitos ao par, pelo valor de face.

Além de admitir ampla alternativa de pagamento, o tratamento tributário, nos casos de entrega de títulos da dívida pública federal, como contrapartida à aquisição das ações alienadas no âmbito do PND, foi caracterizado como permuta. Neste caso, não incide o imposto de renda sobre ganho de capital, que só ocorrerá por ocasião da alienação das ações adquiridas. Mesmo que os títulos fossem comprados por 40 e tivessem o valor de 100, na troca por ações, não há tributação (Parecer PGFN - PGA Nº 970/91)

Dois outros instrumentos, correlatos com as formas de pagamento permitidas, instituídos para atrair compradores e correlatos com as formas de pagamentos permitidas, devem ser destacados: financiamentos de longo prazo concedidos pelo próprio setor público e autorização legal de compra de 100% das ações de controle, de empresas integrantes do programa, por empresas estrangeiras, quando anteriormente era limitada em, no máximo, 40% do capital votante, esta participação.

O financiamento concedido para a compra de "moedas de privatização" de posse do BNDES, representada por títulos até então entesourados naquela instituição bancária pública, são recolocados no mercado, em condições altamente favoráveis para os tomadores dos empréstimos: financiamento em 12 anos, com 2 de carência, 10 de amortização, juros 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.

Além disso, assume grande importância no fluxo das moedas de privatização a Central de Custódia e de Liquidação Financeira de Títulos - CETIP. Trata-se, segundo seu Estatuto Social, de associação civil, sem finalidade lucrativa, com sede no Rio de Janeiro e patrimônio constituído por quotas integralizadas por seus associados, eventuais subvenções, contribuições e doações, receitas de serviços prestados aos associados e da aplicação dos recursos sociais. O Conselho de Administração da CETIP é composto de 5 conselheiros natos, oriundos das seguintes entidades: Associação Nacional das Instituições do Mercado Aberto (ANDIMA), Associação Nacional dos Bancos de Investimentos (ANDIB), Federação Brasileira das Associações de Bancos (FEBRABAN), Sociedade de Crédito, Financiamento e Investimento e Associação Brasileira das Entidades de

Crédito Imobiliário e Poupança (ABECIP) Trata-se de função estratégica em termos de informações que poderia ser desempenhada por um órgão público e o é por uma entidade dirigida por associações de banqueiros.

A venda financiada de moedas de privatização pelo BNDES e demais agentes financeiros aos eventuais compradores de empresas nos leilões de privatização, não contribui para a redução da dívida pública, nem para o saneamento das finanças do setor público.

Considerando que a questão básica das finanças públicas é o déficit das contas federais, de curto prazo, seria essencial a venda das empresas, recebendo-se moeda corrente e não títulos, de modo a gerar disponibilidades de caixa e diminuir a necessidade de financiar o tesouro pela emissão de títulos de dívida ou emissão de moeda.

Títulos ainda não devidos, com prazos de vencimentos anteriormente repactuados, foram utilizados com se vencidos fossem. Esse fato, constitui interpretação lata da legislação que autorizou o uso de dívidas da União vencidas, na compra de empresas integrantes do PND, pois, efetivamente, não eram dívidas vencidas e sim repactuadas.

Quanto à autorização legal para a transferência do controle acionário para empresas estrangeiras, seus efeitos ainda não foram detectados. Eventualmente, os setores de aço, fertilizantes e petroquímicos não são suficientemente atraentes para participação de capital externo. Outras áreas de interesse para suas aplicações ou benefícios e concessões ainda maiores, para o necessário estímulo a esta participação, devem ser lembrados como possíveis causas desse desinteresse, até o momento

**B) Ausência de mecanismos inibidores à formação de oligopólios constituídos ou fortalecidos pela compra das empresas.**

Entre os fundamentos do PND está o propósito de contribuir para o fortalecimento do mercado de capitais, com a ampliação da oferta de valores mobiliários e a democratização da propriedade do capital das empresas que integram o programa.

Preliminarmente, deve-se constatar que os lançamentos e as negociações de ações no mercado de capitais têm, nas empresas de economia mista, não só federais como estaduais, a sua parcela mais

representativa e significativa das transações registradas. De capital aberto, na classificação legal, são também essas empresas as que têm maior número de acionistas e as que apresentam melhor perfil de democratização de seu capital, ainda que sob controle estatal. Estão presentes nos negócios de praticamente todas as Bolsas de Valores estaduais. Representam parcela dominante nos fundos previdenciários e de ações em geral. Algumas estão diligenciando a participação em negócios em Bolsas de Valores no exterior.

Já as empresas privadas nacionais ou sob controle externo, presentes em nossas Bolsas de Valores são em número extremamente pequeno, comparado com o universo total das empresas que atuam no território nacional. A maioria absoluta das empresas nacionais não é de capital aberto. Algumas, anteriormente abertas, fecharam seu capital. É rara a pulverização de suas ações, propriedades que são de grupos que concentram quantidades muito além das necessárias para o exercício do controle.

Apesar desta constatação, medidas acauteladoras e preventivas, se adotadas, poderiam encaminhar início de reversão deste quadro, para atingir, em médio prazo, a pulverização das ações e a esperada democratização dos capitais privados.

No entanto, o que se verifica, até agora, é que o PND contribuiu decisivamente para a consolidação do oligopólio de fabricação e comercialização dos aços não planos, para a formação do oligopólio dos aços planos, do monopólio dos fertilizantes e a maior concentração do capital privado participante do setor petroquímico.

Há comprovada compra de empresa por grupo setorialmente dominante, para fechá-la em seguida, de modo a otimizar a sua estratégia regional de produção e comercialização, como é o caso da COSINOR, arrematada pelo Grupo Gerdau e posteriormente fechada.

Nem mesmo o privilégio concedido aos empregados, de comprarem determinado percentual de ações, a preços inferiores aos estabelecidos para venda, como os de oferta mínima para venda, pode ser divulgado como comprovação da democratização do capital.

Tamanhas foram as restrições impostas às transferências e comercializações das ações dos empregados, inúmeras as modalidades de



pressões para a organização dos chamados "Clubes de Investimento", para representar institucionalmente os empregados junto aos grupos compradores e até para participar dos acordos de acionistas, que a compra de ações pelos empregados serviu basicamente como massa de manobra de grupos dominantes, interessados em se apossar das empresas, sem os gastos adicionais que teriam sem essa composição. Com participações limitadas, os trabalhadores têm também ações menores nos negócios das empresas, inclusive nas políticas de recursos humanos, de interesse imediato de todos os empregados.

### **C) Subavaliação dos patrimônios ofertados para venda.**

Nos procedimentos de avaliação das empresas integrantes do PND pode-se relacionar paradigmas, modelos e padrões, que foram adotados em conjunto, de forma sistemática e cumulativa, em todas as avaliações, sem exceções, visando diminuir significativamente os valores de oferta para a venda das mesmas.

Os principais paradigmas empregados são:

#### **1) Projeções Conservadoras**

O primeiro paradigma abrangeu as projeções efetuadas para a avaliação do desempenho econômico-financeiro das empresas nos anos futuros. Todas sem exceção, incorporaram cenários de longo prazo extremamente conservadores. Nas estimativas de vendas, receitas, lucros operacionais, expansão da produção e venda, pela conquista de mercados emergentes ou de lançamentos de novos produtos, o cenário adotado nas projeções é sempre o menos otimista possível, independentemente do histórico desenvolvimentista ou expansionista da empresa e/ou setor considerado.

Com a abertura do mercado interno, pela diminuição das tarifas de importação e implementação de política cambial estimuladora das importações, produtos similares aos nacionais começam a ser ofertados internamente. Disto resulta a limitação de preços internos próximos aos de importação, atualmente aviltados para as projeções efetuadas. Parâmetros de preços definidos, basicamente, pelo comportamento e desempenho em 1991, ano de profunda recessão e de preços também deprimidos, projetaram as

receitas no fluxo de caixa em valores extremamente conservadores. Mesmo as atualizações de dados, em 1992, mantiveram a memória do passado recessivo, influenciando na fixação de valores irrisórios, diante dos investimentos e dos recursos aportados, para os preços mínimos de venda para as empresas.

## **2) Desqualificação dos assentamentos contábeis na fixação do preço de oferta**

O segundo paradigma, de caráter contábil, portanto alicerçada em assentamentos e documentos oficiais do histórico das empresas, com registros legais compulsórios, leva em conta, na justificativa de preço, o patrimônio líquido contábil e o valor original dos investimentos nas empresas.

Juntamente com a estimativa do valor de reposição - que valoriza os bens e direitos a receber pelos seus valores de mercado - e o valor econômico - calculado com base no valor presente do fluxo de caixa projetado, para número de anos futuros pre-estabelecidos - seria fixado o valor mínimo de oferta para alienação

Apesar de constar em todos os editais de oferta de venda, a afirmação de que o valor de reposição, o patrimônio líquido e o valor original dos investimentos, deveriam ser considerados pela Comissão Diretora do PND, houve total, completa e exclusiva prevalência do valor econômico, em detrimento de todos os demais fatores que influenciam necessariamente a formação do preço para venda

As consequências deste fato foram danosas na alienação do bem público, 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, também; instalações outras, complementares àquela destinada à produção principal - tais como terminais portuários e de transporte, unidades beneficiadoras de matérias primas, frotas transportadoras próprias etc... - não tiveram a devida valorização de seus ativos, como unidades produtivas, geradoras (ou economizadoras) de receitas (ou despesas). Juntamente a isso a existência de estoques de produtos acabados e de matérias primas, bem como o saldo de caixa que não foram considerados. Apenas

aparecem no fluxo de caixa projetado com valores modestamente estimados, contribuindo na formação dos custos dos produtos intermediários e/ou finais produzidos. O mesmo tratamento foi adotado para as subsidiárias das empresas ofertadas, que não foram desmembradas ou avaliadas de forma autônoma e independente, para possível venda em separado, objetivando a obtenção de preços melhores de venda do conjunto.

Enquadram-se, no mesmo tratamento, como exemplo do absurdo metodológico implementado, as minas em exploração ou as jazidas minerais, cujos direitos de lavra pertençam à empresa em processo de desestatização. O patrimônio e o potencial mineral e as vantagens comerciais, além de todos os fatores de caráter estratégico, em nada contribuíram para a elevação dos preços de oferta de venda. O uso do mineral próprio empregado na produção, somente altera o resultado econômico-financeiro da empresa na proporção de sua participação na formação do custo do produto final do bem comercializado, vale dizer, em valores bem limitados, comparativamente àqueles referidos às reservas dos bens minerais e suas instalações de beneficiamento e exploração.

Contrastando com os procedimentos de desvalorização absurda dos ativos fixos na metodologia adotada para a obtenção do preço de oferta para venda, as contas passivas das empresas tiveram tratamento altamente benéfico para os futuros compradores.

Maximizando as necessidades de saneamento financeiro, à oferta de venda, sob o argumento de se reequilibrar o fluxo de caixa e o balanço das empresas, o Tesouro Nacional, vale dizer, os contribuintes em geral, assumiu dívidas de empréstimos, juros e principal vencidos, impostos e taxas devidos, débitos com empresas e inadimplências diversas.

Em alguns casos, essa absorção de débitos é superior aos valores de venda da empresa. Em outros, havia condição comprovada mas não adotada, de consolidar os passivos e financiá-los a longo prazo, de modo a reequilibrar o fluxo de caixa da empresa.

Em síntese, a tão propalada diminuição do deficit e da dívida pública não foi fator determinante nas práticas do PND

### **3) Defasagem entre a época da avaliação da empresa e sua alienação**

O terceiro paradigma adotado, decorre da não atualização dos dados econômicos e financeiros das empresas para época mais próxima da data de venda.

Além disto, os adquirentes liquidam a sua operação em um período não inferior a 30 dias, em cruzeiros, sem correção monetária.

Entre a avaliação e a venda, inúmeras empresas acumularam recursos de caixa e lucros, que alterariam os valores obtidos anteriormente, em benefício dos vendedores.

Com a transferência do controle acionário, sem a prévia distribuição de resultados ou a incorporação destes na fixação atualizada do preço mínimo de venda, houve efetiva transferência de recursos financeiros para os novos donos das ações.

#### **4) Taxas elevadas de desconto do fluxo de caixa projetado das empresas**

É de importância decisiva, no cálculo do valor econômico da empresa, a taxa de desconto adotada, para a obtenção do valor presente do fluxo de caixa projetado. 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.

Sendo o valor mínimo de oferta para a venda das empresas balizado pelo valor presente do fluxo de caixa projetado, a fixação de taxas de desconto elevadas diminui o preço mínimo de venda das empresas, o que sinaliza ganhos elevados e em prazos curtos, favorecendo o comprador potencial.

A tabela abaixo compara, para cada taxa de desconto considerada, o tempo aproximado necessário para o retorno da aplicação de recursos financeiros efetuada:

<b>TAXA ANUAL DE DESCONTO (%)</b>	<b>ANOS</b>	<b>MESES</b>
18	4	2
15	5	-
14	5	3
10	7	4
8	9	-
6	12	-

Verifica-se que taxas de 18% , 15%, 14% foram aplicadas a empresas, integrantes de setores econômicos. em que taxas de 6%,8%. no limite 10%, são as usuais e utilizadas historicamente por organismos internacionais de crédito na avaliação da economicidade dos projetos que

a.

Houve, indubitavelmente, associação entre taxas de remuneração de curto prazo, para disponibilidades ocasionais de recursos de caixa de investidores, na avaliação e análise de cenários de longo prazo. O estabelecimento de taxas elevadíssimas, fixas ao longo de todo o período considerado, nas avaliações das empresas integrantes do PND, foi justificado como necessário para o projeto de alienação se tornar atrativo para o investidor, que, em caso de taxas menos atraentes, aplicaria seus recursos em títulos de melhor remuneração. Até mesmo a elevação de alguns pontos percentuais - entre 3 a 4 pontos - na taxa, a título de cobertura do "risco Brasil", artifício adotado para elevar os juros dos empréstimos externos contraidos pelo País, foi argumento usado para o deliberado incremento das taxas de desconto fixadas. Ora, adotaram-se tamanhos percentuais de "risco Brasil" para empresas públicas vendidas para empresários nacionais. As justificativas, técnicas e acadêmicas, sempre foram utilizadas para escamotear os verdadeiros motivos de dilapidação dos preços do patrimônio público.

Neste contexto, as experiências acumuladas, nos quatro anos de prática do PND levam a comprovação de que além da aplicação de técnica metodológica utilizando parâmetros inadequados, para a avaliação de empresas, a exclusiva fixação do preço mínimo de oferta para venda, próximos ao valor presente do fluxo de caixa projetado e descontado a taxas elevadas, desvalorizou injustificadamente o patrimônio público.

Os ativos das empresas, a participação no mercado interno e externo, pontos de venda, penetração e aceitação dos produtos, tradição da empresa etc. não foram considerados nem influenciaram o preço de oferta.

Já os passivos tiveram tratamento privilegiado, com a assunção de dívidas pela União, quando financiamentos de médios e longo prazos retirariam esse encargo das contas públicas. Mas como permaneceriam sendo obrigações futuras das empresas, alegou-se que o saneamento financeiro prévio à venda, melhoraria os preços de venda.

Essa verdade possível foi logo compensada pelo tratamento dado aos ativos das empresas, conforme descrito anteriormente.

Os benefícios se adicionavam ao conjunto articulado de privilégios e concessões cumulativas, para o seleto grupo de participantes do processo aquisitivo "Moedas de privatização" em vez de moeda corrente e financiamentos governamentais, vedado para sanear as empresas, mas ofertados aos investidores interessados na compra destas "moedas". São exemplos dessas benesses.

A fixação em uma única modalidade de venda - o leilão - e a despreocupação com a formação de oligopolios e monopolios nos setores de aço, fertilizantes e petroquímicos, foi o coroamento do leque de favores e obséquios no uso e abuso do bem público.

Finalmente, pode-se afirmar que todas as dúvidas e questões verificadas nos procedimentos de venda das empresas integrantes do PND, conduziram as respostas sempre no mesmo sentido e direção: verifica-se a implementação de um conjunto articulado de medidas, para diminuir, ao máximo, o valor de oferta do bem público e ações adicionais que favorecem mais ainda os adquirentes desses mesmos bens.

Neste quadro pouco ou nada alentador, seria necessário qualquer detalhamento sobre os segmentos já privatizados. Especificar este ou aquele caso pode significar uma redução nos descabros que ocorreram em todos os casos já observados. É por isso que os novos atores que farão, proximaamente, parte da história política brasileira deverão, para gláudio dos princípios éticos, rever todo o processo e exigir responsabilidades daqueles a quem a população, direta ou indiretamente, confiou a responsabilidade de seus recursos. Por isso, as análises setoriais a seguir servem, apenas, como quadro referencial ou como exemplos da prática delituosa que se tornou comum e se reforçou nos últimos anos, que é a de dilapidar os recursos públicos conseguidos através do trabalho, do suor, da lágrima, do sangue e da própria vida de milhões de brasileiros.

## **6. A DESESTATIZAÇÃO NA INDÚSTRIA DE FERTILIZANTES**

### **6.1 O Estado e o Setor de Fertilizantes**

Nos primórdios da atividade produtiva estatal neste setor, a decisão de investir se deu mais por uma linha pragmática do que propriamente programática.

Havia necessidade de se aproveitar o gás sobrando da refinaria, em Cubatão-SP, e do gás natural da região produtora do nordeste, resultando na implantação da FAFER-Fábrica de Fertilizantes de Cubatão, anexa a refinaria, e do COPEB-I, unidades produtoras de amônia e uréia, em Camaçari-BA.

A participação estatal no setor, todavia, assume expressão econômica no final da década de 70, com a implantação de novas unidades produtoras de amônia e uréia em Laranjeiras-SE e Araucária-PR, além da incorporação do complexo produtor de fosfatos em Tapira-MG e Uberaba-MG, construído pela CVRD.

A criação da PETROFÉRTIL resulta do absoluto 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 a vis outras oportunidades de negócios que se apresentaram ao capital privado nacional.

Resulta, também, do desinteresse do capital privado internacional que chegou a participar do empreendimento ULTRAFÉRTIL, abandonando-o em favor de outras opções mais atrativas.

A participação estatal no setor fertilizantes se subordina, ainda, à lógica predominante na indústria de petróleo e derivados a nível mundial. Tal lógica se evidencia a partir do primeiro choque dos preços do petróleo, quando as grandes empresas intensificaram projetos de diversificação nas áreas petroquímica e de química fina e, sobretudo, nos fertilizantes nitrogenados e, ainda, no setor de energia: carvão, visto, gaseificação do carvão, energia nuclear e areias betuminosas. As grandes empresas do setor de petróleo implantam a Administração Estratégica na condução de seus negócios, buscando minimizar riscos e otimizar resultados. Dentro deste enfoque estratégico cristaliza-se a tendência de diversificação seletiva dos negócios, em diversos segmentos, sobretudo na química fertilizantes, petroquímica e química fina. Tal estratégia justifica-se, também, do ponto de vista técnico, uma vez que os setores de

fertilizantes, petroquímico e química fina constituem-se em extensão natural do negócio de origem, através de integração com as atividades de refino, prospecção e exploração de óleo e gás natural (Relatório PETROBRÁS - 40 ANOS).

Assim, das 17 maiores empresas mundiais do Setor Fertilizantes, incluindo-se a PETROFÉRTIL, 12 são estatais, 4 privadas e uma de economia mista, todas elas imbricadas a grandes empresas petrolíferas.

Acrescente-se, também, que todas as grandes empresas mundiais são altamente diversificadas, produzindo insumos para a indústria química de base, petroquímica e química fina, otimizando suas instalações e diminuindo os impactos da sazonalidade da demanda de fertilizantes sobre seus fluxos de caixa.

A forte presença do Estado no setor, a nível mundial, assume na Europa, uma característica nitidamente estratégica, aliada às políticas dos países europeus quanto ao bem estar de seus povos, assegurando-lhes alimentos em quantidade e qualidade e, ainda, gerando expressivo volume de excedentes exportáveis.

Assim, todas as empresas europeias do setor fertilizantes, inclusive as estatais, atuam na ponta, vendendo o NPK, de forma direta ou indireta, ao agricultor; sendo que 65% dos produtos fertilizantes nitrogenados e 80% dos produtos fertilizantes compostos (NPK) são produzidos por empresas estatais.

Nos anos 90, consolidado o complexo produtor de fertilizantes, a PETROFÉRTIL buscou, em diversas oportunidades, discutir e viabilizar um novo modelo para o setor, privilegiando a parceria com a iniciativa privada nos novos empreendimentos e planejando uma desestatização progressiva do setor, preservando-se, todavia, a participação da PETROFÉRTIL, como empresa alavancadora de novos negócios, novas tecnologias e, sobretudo, garantidora de insumos a preços competitivos para o desenvolvimento da agricultura nacional. Tal modelo previa a necessidade de novas unidades de fertilizantes nitrogenados, a serem implantados até o final da década, para fazer face ao desafio de aumento de produção nacional de grãos dos atuais 70-75 milhões de toneladas/ano para cerca de 140



milhões de toneladas/ano, de forma a atender as necessidades crescentes de uma população carente de alimentos básicos e de proteína vegetal e animal.

As propostas da PETROFERTIL não foram consideradas e, com o advento do PND, essa empresa indutora de todo o desenvolvimento do setor de fertilizantes nacional vai a reboque de modelos e planos encomendados a empresas de consultoria de reconhecida experiência generalista e com pouco conhecimento específico no negócio fertilizantes.

O papel do Estado, todavia, é reconhecido até mesmo por um insuspeito prócer do setor privado de fertilizantes, Dr. Wladimir Pugina, que declarou, em depoimento à CPI da Desestatização: "A bem da justiça, é preciso que se diga que o Estado teve um papel pioneiro no sentido de aportar recursos e no sentido de desenvolver uma indústria. Os investimentos pesados foram como uma consequência dessa decisão política de investir e de tornar o país auto-suficiente. Muitas vezes há uma política errônea de auto-suficiência a qualquer custo, mas indiscutivelmente o país acabou tendo uma indústria de fertilizantes." (Os grifos são nossos).

## **6.2 A Desestatização na Indústria de Fertilizantes e os Objetivos do PND**

A Lei 8031, sancionada em 12/04/90, cria o **Programa Nacional de Desestatização - PND** e estabelece, em seu artigo 1º, os objetivos fundamentais do Programa. Analisando-se estes objetivos, em contraposição com o que foi alcançado no processo de privatização do setor de fertilizantes, ressalta-se a não observância dos mesmos, como a seguir comentado

**Objetivo 1:** "reordenar a posição estratégica do Estado na economia, transferindo à iniciativa privada atividades indevidamente exploradas pelo setor público"

Não se aplica ao segmento produtivo estatal de fertilizantes pelas razões já expostas no item 6.1.

Acrescente-se que líderes industriais do próprio setor privado reconhecem a efetividade do Estado na condução das suas empresas.

Assim, o Dr. Wladimir Pugina, Vice-Presidente da FERTIBRÁS e membro do Conselho de Administração do Consórcio adquirente da FOSFÉRTIL, GOIAFÉRTIL e ULTRAFÉRTIL, reconhece, em seu depoimento, " .. São empresas que consideramos atualizadas. Tão logo nós privatizamos essas empresas, contratamos um empresa de consultoria internacional para fazer uma avaliação de todas as empresas. A FOSFÉRTIL foi considerada uma empresa atualizada em termos de tecnologia, com padrões internacionais. A despeito de trabalhar com rocha muito pobre, característica típica da rocha brasileira, é considerada uma empresa moderna e eficiente" (Os grifos são nossos) Prossegue o Dr. Wladimir Pugina: " . eu diria que, a bem da verdade, encontramos as unidades da FOSFÉRTIL e da ULTRAFÉRTIL, empresas muito bem mantidas. A PETROFÉRTIL é uma empresa conhecida por padrões de eficiência industrial e, portanto, são empresas com um padrão de eficiência, de manutenção e de tecnologia bastante elevados " (Os grifos continuam sendo nossos).

**Objetivo Nº 2:** " contribuir para a redução da dívida publica, concorrendo para o saneamento das finanças do setor publico '.

Os títulos da dívida pública não foram resgatados em moeda corrente, trocaram simplesmente de mãos, não se concretizando como uma redução efetiva da dívida publica, vez que reduzem, tão somente, o montante da dívida em poder de agentes econômicos privados.

A PETROFÉRTIL e, por extensão, o acionista majoritário, ao trocar ações de suas empresas controladas por ativos representativos de dívidas, acumulou prejuízos que são objeto de comentário no item 6.3.

Acresce, ainda, o fato de que as avaliações dos ativos das empresas da PETROFÉRTIL foram realizadas mediante metodologia questionável quanto à aplicação dos parâmetros determinantes do valor presente desses ativos, redundando

em subavaliações que dilapidaram o patrimônio dessas empresas.

**Objetivo Nº 3:** "... permitir a retomada de investimentos nas empresas e atividades que vierem a ser transferidas à iniciativa privada".

Todas as empresas controladas pela PETROFERTIL tinham planos anuais e plurianuais de investimentos, aprovados pelo Congresso Nacional, ainda que modestos, e com o objetivo de manter a produção com segurança, priorizando projetos que acarretassem ganhos de produtividade, e atendendo às exigências legais quanto ao impacto ao meio-ambiente.

Mais uma vez, recorre-se ao depoimento do Dr Wladimir Pugina: "... nós temos um programa de investimentos para os próximos dois anos, de aproximadamente 40 a 50 milhões de dólares nas três empresas... até agora foram investidos de 10 a 15 milhões de dólares. Havia os processos que estavam em curso e que demos continuidade, mas o programa de investimentos foi mantido" Prossegue o Dr. Wladimir Pugina: "... todas as empresas, digamos, desse porte normalmente têm um programa de investimentos, às vezes anual, às vezes plurianual, e a FOSFÉRTIL possuía isso. Todos os programas foram mantidos e alguns ampliados." (Os grifos são nossos).

Quanto aos programas de médio/longo prazos já mencionados no item 6.1, a estratégia da PETROFÉRTIL se baseava no saneamento financeiro das empresas, renegociação da dívida de curto prazo e alavancagem de capital para investimento via associação com o capital privado nacional ou internacional, além de considerar o eventual aporte pelo acionista majoritário especificamente para esses projetos estruturais ligados ao setor produtor de grãos e alimentos do país.

**Objetivo Nº 4:** " contribuir para a modernização do parque industrial do País, ampliando sua competitividade e reforçando a capacidade empresarial nos diversos setores da economia".

No que diz respeito ao setor produtivo estatal de fertilizantes, este objetivo já vinha sendo atendido muito antes do advento do **PND**. As razões já expostas nos comentários aos objetivos anteriores, reforçados pelo insuspeito depoimento do Dr. Wladimir Pugna, corroboram a afirmativa acima.

**Objetivo Nº 5:** "Permitir que a administração concentre seus esforços nas atividades em que a presença do Estado seja fundamental para a consecução das prioridades nacionais"

A presença do Estado no setor produtivo estatal de fertilizantes, mantendo em seu poder ações de controle das empresas, permitiria direcionar esforços e projetos visando dispor o país de fertilizantes, em quantidade e qualidade, necessários ao aumento da produtividade por área plantada, contribuindo, assim, de forma expressiva, para a produção de alimentos destinados a uma população que demandará o dobro do que o País vem produzindo nas últimas safras. Já no limiar do próximo século

### **6.3 Desvios na Condução do PND no Setor de Fertilizantes**

Um projeto nacional com a dimensão do **PND**, pautado por objetivos desafiantes e vinculado ao reordenamento do papel do Estado na economia e ainda, com a intenção de assegurar as condições para a retomada de desenvolvimento, haveria de ser bem gerenciado.

Tal plano deveria ser conduzido sem paixões e sem açodamento, auscultando-se as mais amplas parcelas da sociedade, em particular aquelas diretamente envolvidas: as empresas privatizáveis e seus

trabalhadores e dirigentes; o empresariado interessado; órgãos do governo (BNDES, Ministério da Agricultura, Ministérios das Minas e Energia) e o Congresso Nacional.

No caso específico do setor fertilizantes, o gerenciamento do plano demandaria um redobrado grau de profissionalismo, em função das interfaces com outros segmentos de petróleo e gás natural, de mineração e, sobretudo, o setor agrícola, com ênfase para produção de alimentos básicos, em larga escala.

Como se poderá constatar pelos fatos e dados a seguir relatados, a condução do **PND** foi eivada de desvios que comprometeram sua implementação.

### **6.3.1 Modelo de Privatização**

Não se conhece como se procedeu a modelagem do processo de desestatização do setor fertilizantes, entendendo-se como modelo um plano estruturado, com diretrizes, ações e procedimentos, que o instrumentalizasse, capaz de ser, ao mesmo tempo, objetivo e flexível, coerente e sustentável em qualquer foro. Tal modelagem haveria de ser feita, pelo BNDES, à luz das consultas aos agentes interessados no programa.

Todavia, tem-se conhecimento de um documento elaborado pelo CS FIRST BOSTON, datado de abril de 1990, e intitulado "Preliminary Ideas on the Development of a Master Plan for Privatization."

Nota-se que a data coincide com os primeiros momentos de governo do Sr. Fernando Collor de Mello e da própria Lei 8031, que instituiu o **PND**. Tem-se informações de que tal documento serviu de base a discussões da equipe do novo governo, que se reunia no edifício que se chamou chatmar de "Bolo de Noiva", para traçar as diretrizes econômicas e, conseqüentemente, o programa de desestatização. As atitudes infelizes de tal equipe são de conhecimento e de sentimento público. Tanto a equipe quanto o próprio Governo que a sustentava foram execrados pela opinião pública. O **PND** persistiu.

No que diz respeito ao Grupo PETROBRÁS, e, em particular, ao setor fertilizantes, o CS FIRST BOSTON analisa e recomenda:

"Atualmente é proibida a privatização da PETROBRAS a nível de matriz, porém sua privatização a nível de subsidiárias poderia acarretar importantes melhorias na eficiência operacional e majoramento dos seus bens de capital "

"Os candidatos mais lógicos são a PETROQUISA e a PETROFERTIL, sendo que, mesmo fora do grupo, as duas são empresas de vulto "

"A capacidade da PETROFÉRTIL de funcionar como empresa auto-suficiente, sem ser subvencionada, e coisa que precisa ser estudada de perto para se saber se houvera necessidade de uma reestruturação antes de sua privatização." (O grifo é nosso).

A estratégia proposta pressupõe a quebra do braço químico da PETROBRÁS para, numa segunda etapa, atingir a própria empresa como todo, haja vista a recomendação do CS FIRST BOSTON

"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 do refino, de marketing, da exploração e de serviços. Existem vários países que já privatizaram essas áreas parcialmente ao mesmo tempo permanecendo com algum grau de controle a nível nacional."

A primeira tentativa da PETROFÉRTIL em expor um modelo à discussão desaguou na demissão sumária do então vice-presidente da empresa Sr Tarcilo Vieira de Melo e do diretor Sr João Pimentel, demissões levadas a efeito pelo então Ministro das Minas e Energia, Sr Ozires Silva, que assistia a exposição técnica deste modelo

Posteriormente, a diretoria e os técnicos da PETROFERTIL procuraram levar suas idéias a consideração da Comissão Diretora do PND, à época presidida pelo Sr Eduardo Modiano, tentativa que resultou infrutífera.

Num terceiro e derradeiro esforço, o então vice-presidente da PETROFÉRTIL, Sr. Luiz Antonio Menezes se dispôs ao debate.

expondo um novo modelo. realizado em Seminario promovido pela ANDA - Associação Nacional para Difusão de Adubos e Corretivos - sob organização e coordenação do Centro de Estudos e Debates, por intermedio dos Senhores Japy Montenegro Magalhães Júnior e Antonio Massarioli André.

Este seminário não deveria resultar na definição do modelo, quanto o assunto era objeto de discussão e ainda comportava algumas indefinições. haja vista a declaração do Sr. Jon Lascelles Palm, do Consórcio PRICE-NATRON, segundo o qual "com referência aos objetivos explícitos do Simpósio, explicamos aos organizadores que a nossa participação no projeto técnico de desestatização das três empresas ULTRAFÉRTIL, NITROFÉRTIL e FOSFÉRTIL, está ainda em andamento e estamos impedidos, por ética e também contratualmente, de divulgar as conclusões preliminares que nós temos apresentado ao BNDES.. "

Todavia, o Sr José Pio Borges, então vice-presidente do BNDES e membro suplente da Comissão Diretora do PND, sem sequer ter ouvido as exposições anteriores, inclusive da PETROFERTIL, visto que não se encontrava no plenário, disse, resumidamente "Boa tarde A privatização das empresas do setor fertilizantes se dara em separado, obedecida a seguinte ordem: primeiro a FOSFERTIL, segundo a ULTRAFERTIL, Araucaria, terceiro a ULTRAFERTIL, Baixada Santista e quarto a NITROFERTIL"

Estabelecia-se, assim, um "modelo" e um calendário, e o que seria um debate esclarecedor e contributivo para o PND reduziu-se a uma farsa, em virtude da ação dissimuladora do BNDES

A partir desta data, a desestatização do setor fertilizantes reduziu-se a operações em bolsa, de simples venda dos ativos, negando os objetivos fundamentais do PND.

Cabe ressaltar, que as vendas só se concretizaram a partir da iniciativa do BNDES que financiou o Grupo adquirente das empresas, aceitando receber, como garantia da operação, as ações das próprias empresas recém-privatizadas. Condena-se este mecanismo, por abrir a possibilidade da re-estatização, na hipótese da inadimplência. Na verdade, qualquer garantia oferecida e aceita corre o risco da re-estatização pela inadimplência, o que seria evitado se o crédito fosse proveniente de agente

financeiro privado: o que seria muito difícil, tendo em vista que empresas líderes do Consórcio se encontravam, na ocasião, em má situação financeira e com o seu grau de endividamento comprometido.

### **6.3.2 A Questão das Avaliações**

As avaliações foram contratadas, orientadas e conduzidas pelo BNDES que assumia, ao mesmo tempo, o papel de gestor do Fundo Nacional de Desestatização e, também, gestor do **PND**. Dos técnicos e dirigentes do BNDES destacam-se, por sua responsabilidade e autoridade, os Senhores Eduardo Modiano, Sergio Zendron, Ricardo Vianna e Ricardo Figueiró.

A PETROFERTIL não foi consultada sobre as análises e pareceres dos Consultores, a não ser no caso mais rumoroso da ULTRAFÉRTIL e, mesmo assim, já na fase da terceira avaliação, ocorrida no atual Governo.

Assim, foram alijados do processo os técnicos e dirigentes da PETROFÉRTIL, em que pese acumulassem experiência específica em operar e gerenciar empresas de porte, no setor, desde os anos 60.

A fixação do preço mínimo de venda da FOSFÉRTIL se fez processo rigorosamente fechado. Uma avaliação patrimonial realizada pela PETROBRAS e contemplando somente os ativos das unidades químicas de Uberaba-MG, não se computando a mineração em Tapira-MG, chegou a um valor de US\$ 230 milhões. Em contraposição, as avaliações realizadas pelos Consultores, contemplando todos os ativos dos dois complexos industriais, resultou num preço mínimo de venda de US\$ 139 milhões.

O processo de avaliação mais controverso foi, sem dúvida, o da ULTRAFÉRTIL, até mesmo porque se constituiu na primeira oportunidade dos técnicos e dirigentes da PETROFERTIL de se pronunciarem e, mesmo assim, na etapa da terceira avaliação.

As avaliações da ULTRAFERTIL realizadas pelos consórcios consultores Price Waterhouse/Natron e Atlantic Capital/Paulo Abib Engenharia/Banco Worms, e resumida no quadro abaixo



Relatórios avaliações	de	maio	1991	junho	1991	fevereiro	1992	28 09 92 ajuste (1)	
		US\$ milhões	taxa%	US\$ milhões	taxa%	US\$ milhões	taxa%	US\$ milhões	taxa%
PRICE		426	15	408	15	----	----	205	18
		317	20	304	20	----	----		
ATLANTIC		----	----	----	----	195	15	202	16

(1) Ajuste sugerido pelo BNDES aos consórcios consultores

A divergência, superior a 20%, entre as avaliações dos dois consórcios, foi atenuada, por orientação do BNDES, levando aos valores apresentados por ambos os consórcios consultores em 28.09.92.

Nesta ocasião, o Sr. Ricardo Vianna, em entrevista aos principais jornais do País, dizia que o preço de US\$ 202 milhões e US\$ 205 milhões resultou de um entendimento entre os dois consórcios avaliadores, no que foi imediatamente desmentido pelo Sr. Sérgio Zendron

Ocorre que, entre a primeira e a segunda avaliação, a Consultoria Geral da República acatou denúncia dos acionistas minoritários da PETROFÉRTIL e, num parecer exaustivo do Consultor da União, Hugo Gueiros, concluiu que houve "condução de processo" levada a efeito pelo Sr. Sérgio Zendron, procurando fixar o preço em torno de US\$ 200 milhões.

A Consultoria Geral da República determinou que se procedesse a uma terceira avaliação desempatadora. Esta terceira avaliação foi contratada, pelo BNDES, ao consórcio TREVISAN/JAKKO POYRY, sendo a fixação do preço mínimo de venda da ULTRAFERTIL determinada pelo método de fluxo de caixa descontado. Tal método, em si, pode não ser questionável. Ocorre que, sendo muito sensível a parâmetros tais como taxa de desconto, faturamento, custos de produção, despesas operacionais e investimentos, entre outros, é necessário que se conduza sua execução com imparcialidade, aliada ao conhecimento da operação e gerenciamento de unidades industriais, no seu dia a dia. Faz-se, também, necessário o conhecimento do mercado e, sobretudo, a realização de uma rigorosa análise e interpretação dos fatos e dados gerados por diferenciadas fontes de consulta. A utilização dos parâmetros de avaliação levou, neste caso, a uma profunda divergência entre a TREVISAN e a PETROFÉRTIL, resumida no seguinte quadro:

PARÂMETRO	TREVISAN	PETROFERTIL
taxa de desconto	maior	menor
preço dos produtos	uniformes	diferenciados
quantidades vendidas	menores	maiores
projeção dos preços internacionais da uréia	menores	maiores
armazenamento	menor	maior
receita proveniente da operação de terminal portuário próprio (TUF)	menor	maior
custos variáveis	maior	menor
despesas comerciais e administrativas	maiores	menores
investimentos	maiores	menores

Todos os parâmetros impactam a determinação do valor presente. Alguns, todavia, são determinantes do resultado final, como por exemplo

#### a) TAXA DE DESCONTO

A taxa de 15,15% a.a. é muito elevada para o segmento produtor de matérias primas e produtos fertilizantes intermediários. A nível mundial, admitem-se taxas de 5 a 10% a.a.. A própria metodologia proposta pela TREVISAN, se corretamente aplicada, conduz a uma taxa de desconto de 6,77 % a a

Em depoimento a CPI da Desestatização, o jornalista Luiz Nassif declarou "Em relação ao caso da ULTRAFÉRTIL, acabei colocando basicamente a questão da taxa de desconto, que foi o ponto central para reduzir o valor da Companhia" (Os grifos são nossos).

#### b) PROJEÇÃO DOS PREÇOS INTERNACIONAIS DA URÉIA

As discrepâncias, aqui, são também fundamentais e afetam as projeções das receitas futuras. No quadro a seguir, fica demonstrada a consistência da análise da PETROFERTIL vis a vis fontes internacionais de renome

Projeções em US\$/t (FOB)

PERÍODO	TREVISAN	PETROFÉRTIL	BANCO MUNDIAL	BRITISH SULFUR
1993 - 1996	105 a 125	110 a 145	143 a 150	145 a 160
1997 - 2002	130	150	150	160 a 165

O BANCO MUNDIAL, em seu estudo, confirma que os custos desembolsáveis para a produção de ureia, na Europa Ocidental, estão em US\$ 130/t. Dessa forma, se as projeções da TREVISAN se confirmarem, será possível assistir-se ao fechamento de todas os complexos europeus produtores de amônia - ureia. Informações recentes colhidas na UTRAFÉRTIL (cópia de fatura) demonstra que o preço praticado, já em 1994, é de US\$ 156/t, FOB, a vista.

Os resultados das avaliações realizadas pela TREVISAN e PETROFÉRTIL, admitindo-se a flagrante manipulação da taxa de desconto e das receitas futuras, entre outros, são resumidos no quadro abaixo.

Taxa de Desconto	Valor Presente Líquido em US\$ milhões	
	TREVISAN	PETROFÉRTIL
15,15 % a.a	200	392
12 % a.a	262	503
10 % a.a.	319	610

A Comissão Diretora do **PND**, presidida pelo Sr. André Franco Montoro Filho e assessorada pelos Senhores Sérgio Zendron e Ricardo Figueiró, entre os argumentos, fatos e dados apresentados pela Trevisan e PETROFÉRTIL, optou por ficar com a primeira e fixou o valor do preço mínimo de venda em US\$ 200 milhões.

Acrescente-se que os membros da Comissão Diretora do **PND**, ainda que fossem especialistas, não tinham tempo hábil para analisar os laudos de avaliação e emitir uma opinião balizada por fatos e dados. É elucidativo o depoimento do Sr. João Agripino, então vice-presidente da Comissão Diretora, nesta **CPMI**:

"Na primeira reunião da ULTRAFÉRTIL, ela tinha recebido o laudo cinco ou três dias antes. Não se procede a um exame de uma avaliação de uma empresa - se ela está correta ou errada - em três, quatro ou cinco dias. Isso carece um estudo muito mais extensivo. E, como a decisão da ULTRAFÉRTIL foi protelada para outras reuniões, eles puderam vir com um estudo mais profundo, mais abalizado,

que se conflitava com o que havia sido apresentado pelos consultores".

Onde o depoente menciona ela, refere-se à Comissão Diretora e à PETROFÉRTIL, e onde está mencionado eles, refere-se aos técnicos e dirigentes de PETROFÉRTIL.

Em seguida, no seu depoimento, o Sr. João Agripino afirma:

"Quer dizer, nem as sínteses eu teria condições de examinar para deliberar no dia seguinte, como foi a CSN, a Poliolefinas e ULTRAFÉRTIL. Só que na CSN ainda deliberou-se; na ULTRAFÉRTIL, não."

Há, também, que se considerar a contratação indevida da TREVISAN, conforme apontado pela PETROFÉRTIL e referendado pelo depoimento do Sr. João Agripino:

"Votei contra e fiz declaração de voto por escrito, porque, no meu entendimento, a TREVISAN, que prestara serviços de assessoria a uma pre-qualificada no leilão anterior, que foi cancelado, não poderia fazer a terceira avaliação da ULTRAFERTIL. Estava impedida. Até que não fosse por questão de ordem legal, que o decreto proíbe expressamente, seria por questões de ordem ética e moral, porque tinha prestado assessoria a empresas que são misturadoras de fertilizantes e únicos compradores da ULTRAFÉRTIL, como foram os únicos das outras privatizadas.

Sabe-se quais são os compradores da ULTRAFÉRTIL, no dia em que ela foi a leilão. Senador."

### **6.3.3. Outros Casos Comprovados de Desvios**

#### **• GOIASFÉRTIL**

O preço mínimo de venda foi fixado em US\$ 13 milhões, a empresa foi a leilão e não se apresentaram compradores. Posteriormente, o BNDES determinou, em correspondência do Sr. Eduardo Modiano à PETROBRÁS e PETROFÉRTIL, que se realizasse a injeção de capital na empresa, no montante de US\$ 13 milhões, com o intuito de sanear-la. Em que pese os argumentos da PETROFÉRTIL, contrários a esta operação, seus dirigentes foram compelidos a realizá-la. A empresa foi, novamente, a

leilão e, arrematada por US\$ 13 milhões, pelo mesmo grupo que havia adquirido a FOSFÉRTIL. A avaliação realizada pelos órgãos técnicos da PETROFÉRTIL, utilizando-se o método do fluxo de caixa descontado e subtraindo-se a dívida líquida da empresa, resultou num valor, para o preço mínimo, na faixa de US\$ 71 a US\$ 78 milhões, não se computando o valor de outras jazidas minerais constantes do direito de lavra. Dos bens e ativos avaliados, foram omitidas as jazidas de titânio, metais de terras raras e nióbio, que entraram a custo zero na privatização, caracterizando, portanto, uma doação de bens do setor público para o setor privado.

Acresça-se que determinados estudos relativos à GOIASFÉRTIL, foram considerados reservados, pela então Comissão Diretora do PND, o que contraria a transparência legalmente exigida no processo de privatização. Como exemplo, o item 5.4 do vol. III, que trata dos "critérios do melhor cenário...", foi retirada do volume quando a Comissão Diretora do PND se dispôs a discutir a privatização com a sociedade goiana.

Por outro lado, o Ministério Público Federal, em Ofício Nº 314/SECODID, de 17.02.93, encaminhado ao Coordenador CODID-PR/RJ, Gustavo José Mendes Tepedino e ao Coordenador CODID-PR/GO, Deusimar Leite Rolim, sob o título "GOIASFÉRTIL. Descumprimento de Liminar. Irregularidades na aquisição. Inexistência de personalidade jurídica do adquirente.", relata as seguintes irregularidades:

a) foi concedida liminar, em parte, no processo Nº 92.0057478-5, em 15.10.92, para que as requeridas "se abstenham de transferir as ações, objeto do supracitado leilão, até a recepção das respostas, quando este Juízo decidirá sobre sua manutenção, modificação ou revogação";

b) atendendo à solicitação da Associação dos Engenheiros da PETROBRÁS - AEPET, a Câmara de Liquidação e Custódia S.A. informou que o leilão da GOIASFÉRTIL foi realizado em 08.10.92 e, sua liquidação financeira, em 15.10.92;

c) considerando que a liminar foi concedida na mesma data da liquidação financeira, parece-nos, em princípio, ter havido desobediência à decisão da Justiça.

d) não obstante a decisão tomada pela Justiça, e como consequência da transferência do controle acionário, foram desencadeadas medidas administrativas complementando os atos necessários a convalidação dos novos acionistas controladores, conforme se verifica nas atas da Assembleia Geral Extraordinária e Reunião do Conselho de Administração, ambas de 16.10.92.

e) a FOSFÉRTIL - Fertilizantes Fosfatados, privatizada em 12.08.92 (liquidação financeira em 19.08.92), adquiriu 90% das ações ordinárias da GOIASFÉRTIL, por sua vez, é controlada pelo Consórcio FERTIFÓS. Extrato fornecido pela Junta Comercial do Estado de São Paulo, protocolo Nº 038362/92-2, com data de entrada em 29.10.92, deixa dúvidas quanto à regular existência jurídica da FERTIFÓS ADMINISTRAÇÃO E PARTICIPAÇÃO S.A. - expressão de fantasia FERTIFÓS - e, portanto, sua legitimidade para participar dos leilões de privatização e adquirir posição acionária.

f) finalmente, é lançada dúvida sobre a legitimidade da deliberação em Assembleia Geral Extraordinária, de 30.09.92, da Goiás Fertilizantes S.A., no Município de Catalão (GO), na fixação do preço mínimo de venda de ações de sua emissão. É que não se tratava de emissão primária e sim de posição majoritária (82,7%) em poder da Petrobrás Fertilizantes S.A. - PETROFERTIL. Portanto, tal deliberação deveria ter se dado pelos acionistas da PETROFERTIL (uma vez que se tratava de alienação de ativos que lhe pertenciam), e não da GOIASFÉRTIL (arts. 121, 139 e 142, inciso VIII, da Lei Nº 6.404, de 15.12.76).

#### • FORMAÇÃO DE OLIGOPÓLIO

A aquisição da FOSFÉRTIL, ULTRAFÉRTIL e GOIAFÉRTIL pelo mesmo grupo de empresas sinaliza para a formação de um oligopólio no setor fertilizantes capaz de ameaçar a existência, inclusive, do parque formado pelos 300 pequenos e médios misturadores e

distribuidores de NPK do País, uma vez que a maioria das empresas adquirentes possuem, também, grandes unidades misturadoras.

Esta preocupação com a formação de oligopólio fica manifesta por ocasião da tentativa de alienação da participação minoritária (33,33 %) da PETROFÉRTIL na Arafétil.

Fracassado o leilão, pela inexistência de interessados, o Gerente de Relações Institucionais da área química do Grupo Moinho Santista, grupo ao qual pertence a QUIMBRASIL, sócia da PETROFÉRTIL na Arafétil, assim se pronunciou aos jornais. "vem acompanhando atentamente a movimentação do grupo concorrente Fertifós, que adquiriu a GOIASFÉRTIL e a FOSFÉRTIL e ameaça comprar a ULTRAFÉRTIL" Essa situação, segundo o executivo, eliminaria a competitividade do Setor. O que esta ocorrendo e a transferência do monopólio de fertilizantes da área estatal para um grupo de empresas privadas".

#### • APROVAÇÃO DO PREÇO MÍNIMO

A aprovação do preço mínimo de venda se caracterizou por um processo coercitivo sobre os administradores das empresas. Com o intuito de coibir qualquer gesto de rebeldia, o então Consultor Geral da República, Dr. Célio Silva, exarou um parecer, em 08.09.92, específico para o caso Polissul, aprovado pelo então Presidente da República, Sr. Fernando Collor de Melo, determinando aos dirigentes da empresa em processo de privatização que se detivessem em homologar os preços fixados pela Comissão Diretora do PND; tal parecer foi, posteriormente, utilizado como instrumento de pressão em todos os demais casos. Já no atual Governo, a situação não mudou, uma vez que o Sr. José Pereira de Souza, então vice-presidente da PETROFÉRTIL, foi demitido por contestar o valor do preço mínimo de venda da ULTRAFÉRTIL, conforme declarou no seu depoimento a esta CPMI. Tal demissão teria acontecido, conforme o depoente, por instrução do então Ministro Paulino Cícero à Presidência da PETROBRÁS.

Cabe destacar, como exemplo do descaso da Comissão Diretora em relação à fixação do preço mínimo de venda, o depoimento do Sr. João Agripino, afirmando ter ouvido, em reunião reservada relativa à ULTRAFÉRTIL, o Sr. André Franco Montoro Filho, Presidente da Comissão Diretora, afirmar: "Então, teríamos que dar ouvidos à avaliação

dos consultores para fixar o preço, porque, afinal, 100 milhões de dólares a mais, 100 milhões a menos não valiam nada". (O grifo é nosso). Cabe, aqui, também, um comentário: o orçamento da União para o sistema de saúde é da ordem de US\$ 52 per capita. assim US\$ 100 milhões a mais destinados a saúde, divididos por US\$ 52, atenderiam, teoricamente, a programas de saúde que beneficiariam a 1 923.000 brasileiros

Num outro trecho de seu depoimento, e ainda abordando o processo de fixação do preço mínimo de venda, o Sr. João Agripino afirma: "esses diretores e representantes de empregados iam fazer suas exposições, como manda o decreto, e, ao chegarem lá, eram agredidos, literalmente agredidos, ameaçados, como se não estivessem cumprindo o dever de externar o seu pensamento."

#### • COOPTAÇÃO DOS EMPREGADOS

Há que se considerar, neste caso, nítida manobra política dos gestores do PND, ao estabelecer condições mais favoráveis para a venda de parte do capital social para os trabalhadores, tendo em vista cooptá-los para o processo de privatização como um todo. No caso da FOSFÉRTIL, por exemplo, enquanto o preço unitário das ações foi de Cr\$ 13,95 para as empresas, para os empregados foi fixado o valor de Cr\$ 3,85

Este é um grave desvio e que permeou todos os processos de desestatização. Mais uma vez, o depoimento do Sr. João Agripino é esclarecedor e contundente

"O que está acontecendo nem é pulverização nem é democratização. Quero dizer, inclusive, que os empregados são burlados dentro desse processo, como foram os da Acesita, que já venderam as ações compradas, porque não foram preparados devidamente para assumir a co-gestão das empresas privatizadas

No setor de fertilizantes, na Fertifos, chegou a notícia - acho que a Comissão podia confirmar, deve confirmar, deve intimar para que se confirme se é verdadeira essa informação. Na Fosfértil, o Banco do Brasil financiou as ações aos empregados. Eles compraram as ações..

**O SR. RELATOR ( Amir Lando ) - Subsidiadas**



O SR. JOÃO AGRIPINO MAIA - Sim. subsidiadas no valor de 30%. Aí, quando terminou o leilão, esses misturadores de fertilizantes foram aos empregados e compraram deles as ações na mesma hora, porque não há nenhuma vedação da lei. Os empregados venderam pelo valor de 100%. Quer dizer, sem emprego, sem dinheiro e na rua."

## **7. A DESESTATIZAÇÃO NA PETROQUÍMICA**

### **7.1 O Estado e o Setor Petroquímico**

Classificar como indevida a atividade estatal nas indústrias petrolífera e petroquímica significa ignorar toda a evolução vigente do setor, a nível mundial.

Como contrapeso ao poder imenso das multinacionais do petróleo, surgiu em todo o mundo, inclusive nos países desenvolvidos, a empresa petrolífera estatal. Essa presença resultou ainda da consciência crescente, nos diversos países, da importância da presença estatal nessa área, como forma de assegurar a capacidade de planejar e impulsionar dois setores estratégicos - o da indústria de petróleo e a petroquímica.

Ao analisar o setor petroquímico, é preciso ter em mente suas características fundamentais. A primeira é que toda a sua dinâmica de crescimento é determinada pelo acesso às matérias-primas petrolíferas. A lógica da indústria petrolífera é caracterizada, pois, pela integração de diversas atividades industriais, num processo de crescente diversificação. Por isso mesmo, não existe, no mundo, empresa petrolífera de grande porte sem forte presença na petroquímica. Alguns exemplos podem ser citados: ELF/AQUITAINE - ATOCHEM (França), VEBA OIL - HÜLS (Alemanha), ENI - ENICHEM (Itália), REPSOL PETRÓLEO - REPSOL QUÍMICA (Espanha), CHINESE PETROLEUM Co - CHINESE PETROCHEMICAL DEVELOPMENT Co. (Formosa); STATOIL - NORSK - HYDRO (Noruega); NESTE OY-PETRÓLEO e PETROQUÍMICA (Finlândia); PDVSA - PEQUIVEN (Venezuela); PEMEX - PETRÓLEO e PETROQUÍMICA (México); OMV - PETROKEMIA DANÚBIA etc.

A segunda característica da indústria petroquímica é da indústria de petróleo e o seu caráter altamente estratégico, por fornecer insumos, de modo direto ou indireto, a toda a indústria de transformação e ao setor agrícola. Esse caráter estratégico é que induziu, em quase todo o mundo, a presença do Estado na petroquímica, como agente de desenvolvimento industrial.

A terceira característica do setor é sua natureza altamente intensiva em tecnologia. Em qualquer país, o desenvolvimento da petroquímica e a capacidade do setor em competir internacionalmente depende de investimentos vultosos e permanentes em pesquisa e desenvolvimento, que, por seu altíssimo custo, só se tornam viáveis com grande escala de produção e de faturamento.

Não foi por outras razões, que as tentativas de exclusão da PETROBRÁS da petroquímica, ocorrida após a revolução de 1964, e de reservar o setor para a iniciativa exclusiva da empresa privada, redundaram no fracasso do projeto promovido pelos Grupos Soares Sampaio, Moreira Sales, ULTRA e PHILLIPS, que se associaram na PETROQUÍMICA UNIÃO. A falência do projeto resultou na criação da PETROBRAS QUÍMICA S.A que, participando da empresa com seu respaldo técnico e empresarial, levou à sua concretização e ao sucesso por todos reconhecido.

A iniciativa foi de tal modo bem sucedida que o Governo entregou à subsidiária da PETROBRÁS a responsabilidade pela implantação do Polo Petroquímico do Nordeste (Camaçari-BA) e do Polo Petroquímico do Sul (Triunfo-RS).

A PETROQUISA era, até 1990, uma empresa altamente lucrativa, não tendo, em nenhum momento, recorrido a recursos do Tesouro Nacional e nem mesmo a sua empresa controladora, a PETROBRAS. Pelo contrário, contribuiu fortemente para os lucros da empresa petrolífera estatal.

Em associação com o empresariado nacional e multinacional, a PETROQUISA implantou três polos petroquímicos (São Paulo, Bahia e Rio Grande do Sul), inserindo o Brasil no rol dos grandes produtores mundiais, contribuindo para o desenvolvimento setorial, a desconcentração industrial, o desenvolvimento regional do Nordeste, a criação de uma estrutura empresarial privada e nacional e a atração de capitais externos.

Vencida a etapa de formação, o setor petroquímico brasileiro entrava em nova fase de consolidação e desenvolvimento, em que o estabelecimento de uma política industrial para o setor tornava-se imprescindível, de modo a torná-lo capacitado, notadamente através de aglutinação de empresas, para enfrentar, com sucesso, o acirramento da competição internacional.

Não cabe dúvida de que esse momento era adequado para reordenar a presença do Estado na petroquímica, tornando-a mais seletiva, preservando, porém, a sua capacidade de coordenação e alavancagem do desenvolvimento do setor, pela participação nos segmentos estratégicos da produção, pela atuação direta no campo do desenvolvimento tecnológico e pela participação na formulação de políticas setoriais.

A própria PETROQUISA propôs, ao Governo, um modelo de privatização em bloco, envolvendo a venda de parte das ações da PETROQUISA em poder da PETROBRÁS

O aprofundamento da privatização seria gradativo, a exemplo do que vem sendo seguido na França e na Itália, onde parte do capital da Rhone-Poulenc e da ENICHEM está sendo colocada nas bolsas de todo o mundo, com a entrada de moedas fortes e democratização do capital, mantendo-se, porém, a significativa presença estatal nesse setor estratégico.

Havia, pois, a preocupação em manter a participação da PETROBRÁS/PETROQUISA, visando a garantia do suprimento adequado da matéria-prima e a presença orientadora do Estado, evitando-se práticas abusivas de mercado, mantendo a nacionalização dos empreendimentos e garantindo o contínuo desenvolvimento das empresas, inclusive no campo tecnológico. Aliás, em 1988, a PETROQUISA iniciou a implantação do seu Centro Tecnológico (CENTEP) que objetivava o apoio de pesquisa e desenvolvimento ao seu sistema de controladas e coligadas.

Havia diversas vantagens na privatização parcial da PETROQUISA:

- a estrutura acionária das empresas não se alteraria de imediato;
- a "holding" PETROQUISA continuaria o processo de reestruturação do setor;

- por não existir acordo de acionistas na PETROQUISA, não haveria privilégios dos acionistas nos leilões;
- não havendo privilégios, existiria efetiva disputa para a aquisição das ações da PETROQUISA, alcançando-se maiores preços.

Outras proposições defendiam a manutenção da presença estatal na petroquímica, que se faria sobre um novo modelo, tendo como base as seguintes premissas:

(a) a PETROQUISA participaria, minoritária mas expressivamente, das três centrais petroquímicas (PQU, COPENE e COPELUL), em percentual não inferior ao de nenhum outro grupo privado, direta ou indiretamente, de modo a evitar o controle de qualquer das centrais por um grupo, o que viciaria a competitividade do mercado;

(b) a PETROQUISA participaria, minoritária mas expressivamente, em unidades produtoras de matérias-primas estratégicas para a indústria de transformação, entre elas os principais termoplásticos (polietileno, polipropileno, PVC e poliestileno) e borracha sintética;

(c) seria estimulada a fusão de alguns grupos, objetivando-se, principalmente, a integração vertical e horizontal da produção, com o cuidado de evitar-se a monopolização de uma matéria-prima.

Em vez disso, a Comissão Diretora do PND optou por vender, uma a uma, as participações acionárias da PETROQUISA, numa operação destinada a acabar com a "holding" e, conseqüentemente, com o braço químico da PETROBRÁS. Esse processo caótico desestrutura o setor petroquímico, privilegia grupos na aquisição do parque petroquímico com moedas podres e a preços favorecidos e fomenta a formação de oligopólios privados.

Para isto, os gestores do programa valeram-se de propaganda tendenciosa que apresentava a petroquímica estatal como um "elefante branco" que onerava o "déficit" público do País.

Esta propaganda, caríssima, era paga com recursos das próprias empresas incluídas no PND que, em função desse fato, tinham o seu valor de venda premeditadamente depreciado.

## **7.2 A Desestatização na Indústria Petroquímica e os Objetivos do PND**

A Lei nº 8.031, de 12.04.90 definiu, em seu art. 1º, os objetivos fundamentais do **Programa Nacional de Desestatização (PND)**. Do exposto a seguir, conclui-se que houve uma fuga a esses objetivos, na maior parte dos projetos de privatização implementados pelo BNDES.

**Objetivo Nº 1:** Transferir, à iniciativa privada, atividades econômicas indevidamente exploradas pelo setor público.

Esse argumento, como visto acima, não se aplica à petroquímica, face à lógica setorial.

Como se verificou, o desenvolvimento da petroquímica brasileira só foi possível com a participação da PETROBRÁS. O respaldo técnico e empresarial continua imprescindível para o crescimento da petroquímica nacional

Outra questão seria e a garantia de suprimento da matéria-prima, dependente da empresa petrolífera.

**Objetivo Nº 2:** contribuir para a redução da dívida pública

Os leilões das empresas controladas e coligadas das subsidiárias da PETROBRÁS, apresentam-se com características distintas de uma empresa, como a USIMINAS e CSN, entre outras, que eram propriedades da União. A distinção é que, tanto a PETROQUISA como a PETROFÉRTIL e a PETROBRÁS, são empresas de economia mista. Isto resulta que o pagamento feito com títulos da dívida pública não se extingue no processo de privatização; apenas mudam de mãos: as dos compradores para a sociedade detentora das ações alienadas, isto é, PETROQUISA ou PETROFÉRTIL.

Na verdade, essas empresas trocaram de ativos: investimentos em ações que compõem os seus ativos, por títulos da dívida pública utilizados nas privatizações.

Essa troca não foi neutra, em termos de impactos financeiros - os prejuízos para a PETROBRÁS, a PETROQUISA e seus acionistas, foram vultosos, como será visto em outra parte deste documento

Os beneficiários dessa operação foram os grupos que adquiriram esses títulos no mercado, com deságio superior a 50% em relação ao valor de face: e, ainda, aqueles que obtiveram, do BNDES, financiamentos em condições altamente favorecidas para a aquisição das moedas de privatização em poder do referido banco

Alem de não se extinguirem os títulos da dívida publica, o BNDES promoveu a sua recirculação, pois recebeu sua comissão em moedas de privatização que foram posteriormente reinjetadas no mercado

**Objetivo nº 3:** contribuir para o fortalecimento do mercado de capitais.

Tal objetivo não foi atingido, em absoluto: na verdade esse objetivo nunca foi perseguido seriamente.

O desrespeito flagrante à Lei nº 6 404/76, com grandes prejuízos para os acionistas minoritários, partindo de entidades governamentais que mais deveriam zelar pelo mercado acionário, trouxe grave descrédito ao sistema. A consequência óbvia é a de fortalecer a tradicional relutância dos pequenos poupadores em ingressar no mercado de ações.

Além disso, os acionistas minoritários da PETROQUISA e da PETROBRÁS foram visivelmente prejudicados, estando com processo judicial contra a PETROBRÁS por abuso do poder de controle, achando-se esta empresa novamente exposta a vultosos prejuízos.

Aliás, trata-se de objetivo fixado cuja realidade caminha em sentido exatamente oposto. Os acionistas minoritários investiram suas pequenas poupanças no mercado de ações das estatais porque foram incentivados pelo próprio governo, em sua política de valorização do mercado de capitais. No caso da PETROBRÁS/PETROQUISA, cerca de 450 000 acionistas minoritários assistem a troca de suas poupanças por moedas podres. Se o objetivo é a democratização do capital, a formação de oligopolios não parece ser a resposta mais atraente, e novas chamadas no sentido do mercado de ações certamente não obterão os resultados esperados, e os papéis das estatais constituir-se-ão, cada vez mais, em investimento de alto risco

### **7.3 Desvios na Condução do PND no Setor Petroquímico**

#### **7.3.1. Deficiências na avaliação das empresas**

Acompanhar e opinar sobre o processo de avaliação dessas empresas constituía não apenas um direito, mas também uma obrigação dos administradores da PETROQUISA - zelar pelo seu patrimônio e sua saúde econômico-financeira e pelos direitos dos sócios minoritários. Essa preocupação em, pelo menos na aparência, resguardar os interesses do Estado e da Sociedade levou a que o art. 18 da Lei nº 8.031/90 e o art. 36 do Decreto nº 724/93 tornassem obrigatório que o preço mínimo da alienação aprovado pela Comissão Diretora (CD) fosse submetido à deliberação da AGE da PETROQUISA.

A tática da CD/PND e do BNDES foi, porém, a de apresentar os preços mínimos, à PETROQUISA, como fato consumado; à estatal caberia apenas referendar valores, tornando a apreciação, pela AGE, um ato puramente "pró-forma."

Em consequência, a PETROQUISA foi forçada a homologar os preços mínimos estabelecidos pela Comissão Diretora do PND sem ter tido acesso, na maioria dos casos, aos estudos elaborados pelos consultores contratados pelo BNDES. Foi o caso dos sete primeiros processos - PETROFLEX, COPESUL, ÁLCALIS, NITRIFLEX, POLISUL, PPH e CBE. Apenas no dia da AGE que deveria aprovar o preço mínimo da POLIOLEFINAS, o BNDES encaminhou o estudo referente aquela empresa. Isto foi testemunhado nesta CPMI através dos depoimentos de executivos da PETROBRÁS e PETROQUISA, como os casos dos Srs. Roberto Villa e José Pereira de Souza.

Como não tinha acesso aos trabalhos dos consultores, a PETROQUISA se viu obrigada a realizar, através de seus órgãos técnicos, análises objetivando estimar o valor das empresas nas quais possuía participação.

Com base nesses estudos, a PETROQUISA solicitou ao BNDES que revisse os preços mínimos estabelecidos para várias empresas. A resposta foi a de que a competência para fixação do preço mínimo era exclusiva da Comissão Diretora

Não concordando com essa posição, face ao que dispõe o art. 117 da Lei Nº 6404/76 (Lei das Sociedades Anônimas), a PETROBRÁS tentou dirimir a questão junto à Advocacia Geral da União. Pressurosamente, o BNDES requereu, em 04.09.92, uma manifestação da Consultoria Geral da República. O consultor Raymundo Nonato Botelho de Noronha apresentou um parecer definindo que à Assembléia Geral da PETROQUISA competia apenas homologar os preços mínimos aprovados pela Comissão Diretora.

Esse parecer emitido as vésperas da AGE que deveria apreciar o preço mínimo da POLISUL, foi acatado, pelo ex-Consultor Geral Célio Silva, e aprovado, em 08.09.92, pelo ex-presidente Fernando Collor.

Problemas semelhantes de avaliação ocorreram no caso da Companhia Nacional de Alcalis. Tanto que, em 18.06.92, o Ministério Público, através da Procuradoria da República no Rio de Janeiro, moveu ação cautelar contra a PETROQUISA, a PETROBRÁS, a ÁLCALIS e a União Federal, envolvendo, entre outros aspectos, o fato de que o valor de Cr\$ 173,9 bilhões, em abril de 92, definido como preço mínimo para a totalidade das ações da ALCALIS, era inferior ao valor do patrimônio líquido da empresa - Cr\$ 355,6 bilhões, em abril do mesmo ano.

No caso da COPESUL, a avaliação feita por uma empresa contratada pelo BNDES chegou a um valor de US\$ 945 milhões (valor global). Alguns indicadores evidenciam que, do ponto de vista econômico, houve uma subavaliação. Em 1992, as instalações da COPESUL estavam seguradas em US\$ 1,2 bilhão. No mesmo ano, estimava-se que a montagem de uma planta semelhante a da COPESUL envolveria recursos na ordem de US\$ 1,3 bilhão.

É relevante notar que membro do CD/PND, o Dr. João Agripino Maia, depondo nesta CPMI, revelou que os próprios membros da referida CD/PND não tinham acesso, em tempo hábil, aos complexos laudos de avaliação das empresas em processo de privatização. O fato é mais grave quando o citado depoente era, na época, Vice-Presidente da Comissão de Desestatização.

Isto faz claro que as avaliações eram levemente aprovadas, apesar de se tratar de patrimônio importante da sociedade brasileira.



### 7.3.2. Capitalização de créditos cedidos pela PETROQUISA à Companhia Nacional de Álcalis

A PETROQUISA, antes da privatização da C N Álcalis, objetivando evitar que a empresa recorresse ao mercado de "hot money" para as suas necessidades de capital de giro, aportou, sob a forma de mútuo, um financiamento de, aproximadamente, US\$ 35,6 milhões, dos quais US\$ 15,2 milhões era entendido que seriam destinados para aumentar de capital

Inusitadamente, no decurso do processo de privatização da empresa, a CD/PND determinou que a PETROQUISA capitalizasse US\$ 35,6 milhões na Álcalis. Questionada pela diretoria da PETROQUISA, a CD/PND, relutantemente, aceitou limitar a capitalização a US\$ 30,6 milhões, ficando os restantes US\$ 5,0 milhões como financiamento privilegiado ao futuro adquirente da Alcalis (juros 12% + correção pela TR).

Desse modo, ficou a PETROQUISA como credora, sem garantias reais, perante uma empresa - a FROTA OCEÂNICA - adquirente da participação da PETROQUISA na ÁLCALIS -, na qual não detém nenhum interesse societário

A Assessoria Jurídica da PETROQUISA entendia que esse arranjo era ilegal em dois aspectos:

(a) O aumento do capital da ALCALIS, decorrente da capitalização dos créditos, teria de ser precedido de autorização da Presidência da República (Decreto-Lei nº 1678/79), o que não ocorreu

(b) A PETROQUISA, não sendo instituição financeira, estava legalmente impedida de repactuar as condições de liquidação de créditos, tendo em vista o disposto no Decreto-Lei nº 2307/86, que só excepciona as operações de crédito realizadas entre pessoas jurídicas e suas controladas.

Não foi possível demover a CD/PND da sua determinação de favorecimento ao futuro adquirente da C.N. Álcalis.

A Comissão de Privatização impediu, assim, que a PETROQUISA recebesse um crédito líquido e certo disponível, tendo sido este crédito capitalizado em uma empresa em privatização

Do preço mínimo de US\$ 80 milhões, definido pela Comissão Diretora do PND, um valor de aproximadamente US\$ 30 milhões correspondeu a terrenos tombados pela Prefeitura Municipal de Arraial do Cabo. Devido a esse tombamento a Comissão Diretora do PND, através de Aviso de Alteração de Edital, permitiu que o adquirente efetuasse a liquidação financeira do leilão em duas etapas, sendo a primeira em caráter imediato e correspondendo a 59% do valor alcançado no leilão. A segunda parcela - referente aos terrenos - foi, por imposição da Comissão Diretora do PND, registrada, contabilmente, na PETROQUISA, como crédito de longo prazo junto ao adquirente. A liquidação dessa última parcela se daria, alternativamente, em 06.07.2004 ou antes, se a utilização dos imóveis não operacionais da empresa fosse permitida pelo município de Arraial do Cabo. A Comissão decidiu que, sobre esse crédito de longo prazo, não incidiriam juros, mas apenas uma correção pela TRD

Assim, a liquidação da segunda parcela ficou estendida por um longo prazo de até doze anos, com garantia representada por: (a) caução de ações da ALCALIS representativas de 130% do valor da parcela e (b) hipoteca sobre os imóveis da ALCALIS

Contrato firmado entre o BNDES e o adquirente da ALCALIS estabelecia que, não constituída a hipoteca no prazo de 180 dias, considerar-se-ia vencida a dívida. O prazo venceu em 12.01.93 sem que a obrigação tivesse sido cumprida. Em 10.03.93 - 50 dias após o vencimento do prazo - o BNDES comunicava que a Comissão Diretora do PND decidira prorrogar por noventa dias o prazo para a constituição da hipoteca. Fica evidente o esforço em beneficiar o comprador, às expensas do Estado.

### **7.3.3. Negativa de Distribuição de Dividendos e de Reservas de Lucros Acumulados**

A PETROQUISA, por diversas vezes, em defesa do seu patrimônio, tentou providenciar a distribuição dos lucros acumulados nas empresas em processo de privatização e declarar os dividendos auferidos até a data da venda das Ações.

Esta ação de defesa do patrimônio público era obstaculizada pela CP/PND, que negava estes direitos da PETROQUISA, argumentando que os lucros acumulados e os dividendos a declarar estavam incluídos nos preços mínimos arbitrados para a alienação das empresas.

No caso da POLIOLEFINAS, onde estes direitos atingiam a US\$ 48.8 milhões, e da PETROQUIMICA UNIÃO, em cujos processos a PETROQUISA teve acesso a documentação em decorrência da nova regulamentação da Lei 8031/90, procurou-se caracterizar a alegada consideração de lucros e dividendos no preço mínimo.

Os relatórios de avaliação consultados por esta CPMI não tornaram clara a inclusão dos direitos mencionados. Também nas assembleias de acionistas da PETROQUISA, que objetivavam "homologar" os preços mínimos, os consultores do BNDES não conseguiram responder à questão, conforme mostram as próprias atas das AGE's.

Com toda essa dúvida, o preço mínimo foi "homologado" e as ações da PETROQUISA, leiloadas.

No caso da PPH, onde a mesma questão foi levantada, após o leilão, sentença judicial, preliminarmente, aceitou a tese dos direitos da PETROQUISA, decretando que o BNDES se abstinhasse de transferir as ações leiloadas até o julgamento do mérito, e a PETROQUISA não teve ressarcimento dos seus direitos. Esta ação continua tramitando na justiça.

#### **7.3.4 COPESUL - Conversão de ações preferenciais em ordinárias**

O leilão da COPESUL foi precedido pela conversão, em ordinárias, das ações preferenciais detidas pela PETROQUISA e pelo BNDESPAR, na paridade de um por um. Tal conversão só foi possível após 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, que tiveram diluídas suas participações no capital votante da COPESUL. Essa mudança gerou protestos e ação judicial movida pela PETROQUÍMICA TRIUNFO, que obteve liminar judicial impedindo a transferência das ações convertidas em ordinárias. Nesta oportunidade, parte dessas ações já estava transferida aos investidores do leilão, restando a parte reservada aos empregados da COPESUL.

Para atender aos empregados da COPESUL, o BNDES, como gestor do programa, transferiu para os empregados as ações ordinárias desbloqueadas judicialmente que ficaram com a PETROQUISA, impondo a

esta empresa possíveis prejuízos, no caso da justiça dar provimento à causa da PETROQUÍMICA TRIUNFO, como provavelmente acontecerá. caso este em que a PETROQUISA ficará com as ações preferenciais.

#### **7.3.5 Renúncia ao direito de preferência, pela PETROQUISA, no caso da NITRIFLEX**

No processo de desestatização da NITRIFLEX através da Carta CD/PND - 077/92, a PETROQUISA foi informada de que "a Comissão Diretora do Programa Nacional de Desestatização - PND, ao deliberar sobre a alienação da participação acionária dessa Empresa no capital social da NITRIFLEX S.A. - Indústria e Comércio, decidiu determinar que a PETROQUISA renuncie ao direito de preferência previsto no Acordo de Acionistas."

Considerando que essa renúncia visava possibilitar a compra pela ITAP S.A. das ações do acionista THE GOODYEAR TYRE & RUBBER COMPANY, correspondentes a 30% do capital da NITRIFLEX, tornando a ITAP S.A. (que já detinha 30% do capital daquela empresa) sua controladora antes do leilão, não se pode afastar a presunção de lesividade ao patrimônio público pois, com a compra das ações da GOODYEAR, a ITAP passou a ser controladora da NITRIFLEX, desencorajando os possíveis pretendentes, com a consequente aquisição dessas ações, pela própria ITAP, pelo preço mínimo.

#### **7.3.6 Afastamento dos fundos de pensão no leilão da POLIOLEFINAS.**

Através de uma resolução, os fundos de pensão foram impedidos de participar do leilão supracitado, numa clara manobra de afastamento para eliminar possibilidade de disputa. Isto fica evidente pelo fato de que, logo após a privatização da POLIOLEFINAS, essa resolução foi revogada, reabilitando os fundos a participarem dos leilões posteriores.

#### **7.3.7 O (Não) Fechamento de Capital da Petroquisa e as Informações Privilegiadas**

Um indício claro de informação privilegiada deu-se com o pretendido fechamento do capital da PETROQUISA.

O Dr. Eduardo Modiano, na época Presidente do BNDES e da CD/PND, dirigiu carta à PETROQUISA, determinando o fechamento do capital da empresa, objetivando evitar futuras demandas judiciais com os acionistas minoritários.

Acontece que, anteriormente, notou-se um enorme movimento na bolsa com as ações da PETROQUISA.

Como ações da PETROQUISA estavam, no início do processo, cotadas a 10% do valor patrimonial e, com o fechamento do capital, a PETROBRAS teria que recomprar do acionista minoritário as suas ações, pelo valor patrimonial, e licita a suspeição de que a informação privilegiada da proposição do BNDES tenha chegado aos especuladores do mercado de capitais.

No seu depoimento a essa CPMI, o Dr. José Pereira de Souza, na época Diretor da PETROQUISA para o Mercado de Capitais, ofereceu descrição detalhada dessa operação.

As limitações de atuação dessa CPMI não possibilitaram abrir as contas de alguns personagens, o que impediu a apuração adequada desses fatos e de outros mais suspeitos.

### **7.3.8. A Oligopolização da Petroquímica**

Nos leilões de privatização vêm prevalecendo os acordos de acionistas existentes. Tal fato e a descapitalização de várias empresas do setor têm levado a uma concentração da petroquímica nas mãos de poucos grupos empresariais. Isto tem ocasionado a formação de virtuais monopólios em diversos segmentos, como borracha sintética (NORQUISA), barrilha (FROTA OCEÂNICA), resinas ABS e látex sintético (ITAP), polipropileno (SHELL e ODEBRECHT) e polietileno (ODEBRECHT).

Os resultados dos leilões evidenciam forte tendência a concentração em grandes grupos.

Com relação a COPESUL, seu controle foi assumido pela empresa ODEBRECHT, com aproximadamente 25% do capital votante.

atraves de sua participação em duas empresas acionistas da COPESUL - a PPH e a POLIOLEFINAS - e contando com a parceria do BANCO ECONÔMICO.

O leilão da POLIOLEFINAS teve lance único, oferecido por um acionista - a ODEBRECHT, que passou a controlar a empresa, com uma participação de 62.5% sobre o capital.

Além disso, a ODEBRECHT, com sua participação na CPC - COMPANHIA PETROQUÍMICA CAMAÇARI e as do grupo ECONÔMICO na POLITENO, na POLIALDEN e na CIQUINE - COMPANHIA PETROQUÍMICA, controlará praticamente a NORDESTE QUÍMICA S.A. - NORQUISA, empresa "holding" do pólo de Camaçari, bem como, através desta, a COPENE - PETROQUÍMICA DO NORDESTE S.A. e a SALGEMA - INDÚSTRIAS QUÍMICAS S A., empresa estratégica para a produção de PVC.

Na oligopolização que se projeta na petroquímica brasileira, destaca-se a presença do Grupo ODEBRECHT, cuja suspeição nos escândalos que têm abalado os poderes executivo e legislativo é pública e notória.

Através de suas controladas e coligadas (POLIEFINAS, PPH, UNIPAR, etc), esse grupo continua tendo acesso a financiamentos privilegiados do BNDES, apesar de disposição normativa em contrario emitida pela Presidência da Republica.

### **7.3.9 Financiamentos pelos BNDES em condições privilegiadas**

Uma das grandes irregularidades no processo de desestatização e o favorecimento dos compradores nos leilões, contemplados com vultosos financiamentos para a compra de moedas "podres", cuja garantia unica é representada pelas proprias ações adquiridas, sem nenhum risco para os compradores.

Não existe nenhuma justificativa legal para que o BNDES financie a venda em condições altamente subsidiadas, num país que tem carência de recursos para investimentos básicos. O banco oficial garante o financiamento em condições surpreendentes de carência - 2 a 2½ anos,

prazo - 10 anos, juros - 6 a 6,5% ao ano, e de ausência de garantias - as ações adquiridas são a própria garantia.

Ao cobrar juros de 6,5% a.a. quando o mercado cobra, em média, o triplo, e o próprio BNDES, para financiamentos destinados à implantação de novos projetos, cobra entre 10% e 12%, o banco está subsidiando o comprador

### 7.3.10 Prejuízos financeiros da PETROQUISA

Por princípio contábil, as operações de desestatização representam a transferência de recursos aplicados no Ativo Permanente para o Realizável a Longo Prazo, traduzindo a troca de posição de participação societária para títulos públicos, compulsoriamente determinada pela LEI Nº 8 031. No entanto, para os acionistas da PETROQUISA e da PETROBRAS o processo de desestatização da petroquímica apresenta uma série de implicações de natureza fiscal e financeira que significam, em última instância, graves prejuízos.

O quadro abaixo mostra que, na carteira dos títulos recebidos nos leilões predominam os CPs (Certificados de Privatização) (US\$ 451,2 milhões), representando 32% do total. As perdas financeiras ficam evidentes pelo fato de que os CPs não rendem quaisquer juros, sendo seu valor simplesmente corrigido monetariamente. Outros tipos, perfazendo 27,2% do total, também não rendem juros. Assim, 68,2% de toda a carteira não rendem juros

TIPO	QUANTIDADE	VALOR EM CRS	VALOR EM US\$ (1)	% S/TOTAL EM US\$
CP	817 202 323	8 981 896 604.43	451.230 206.18	32.44%
SIBR	760 960 346	77 639 380 458.43	426 742 479.55	30.68%
NTN-P	1 588 468 486	65 501 958 019.00	102 797 943.03	7.39%
OFND	406 233 906	383 923 345.62	100 942 518.07	7.26%
TDA	1 678 440	7 477 905 843.00	91 841 855.49	6.60%
LFT	658 695 913	3 208 541 556.14	57 100 281.96	4.11%
JUST	3 421 009	254 631 995.22	30.603 630.07	2.20%
FINACTO	0	113 878 159.44	29 788 422.26	2.14%
CPV	2 835 719	188 423 557.41	29 637 278.29	2.13%
SOFV	1 313 725	66 732 106.87	21 048 457.53	1.51%
SUMA	1 644 454	97 795 413.23	14 205 402.98	1.02%
PORT	155 664	803 396 445.05	13 756 753.05	0.99%
CEF	1 991 756	3 105.236 606.51	9 290.319.67	0.67%
NUCL	392 126	21.927 187.92	8 037 825.48	0.58%
DCEX	335 129	10 441 731.37	2 936 453.07	0.21%
MDFA	1	428 281 000.00	933 765.75	0.07%
<b>TOTAL</b>		<b>168 304 350 029.64</b>	<b>1 390 893 592.44</b>	<b>100.00%</b>

	DESCRICAÇÃO DAS MOEDAS	VENCIMENTO
CEF	Letras Hipotecárias da Caixa Econômica Federal	1 998
CP	Certificado de Privatização (CETIP)	1 998 a 2 000
CPV	Certificados de Privatização (BANCO CENTRAL)	1 998 A 2 000
DCEX	Creditos de IPI a favor de exportadores	1 997
DVR	Debitos vencidos renegociados da SIDERBRAS	NÃO DISPONIVEL
JUST	Dívidas da União reclamadas judicialmente	INDETERMINADO
LFT	Letras Financeiras do Tesouro	1 994/5
MDFA	Creditos da dívida externa	NÃO DISPONIVEL
NTN-P	Notas do Tesouro Nacional - Serie P	2 008/9
NUCL	Debitos vencidos da NUCLEBRAS	VENCIDO
OFND	Obrigações do Fundo Nacional de Desenvolvimento	1 996 a 1 998
PORT	Debitos vencidos da PORTOBRAS	INDETERMINADO
SIBR	Débitos vencidos da SIDERBRAS	1 999 A 2 001
SOTV	Debitos vencidos da PORTOBRAS/SOTAVE	1 993 A 1 997
SUMA	Debitos vencidos da SUNAMAM	2 000
TDA	Titulos da Divida Agraria	VENCIDO

Fica patente, portanto, que a PETROQUISA, compulsoriamente, fez uma lamentável troca de posição: cedeu suas participações acionárias em rentáveis empreendimentos, frutos de sua positiva intervenção na petroquímica, por títulos de baixa ou nula remuneração, comprometendo, conseqüentemente o retorno que porporcionaria a seus acionistas. Além disso, para cada cruzeiro investido em suas participações, recebeu títulos que valem, em média, 43% do seu valor de face. Também deixou a PETROQUISA de ser uma empresa absolutamente líquida, para transformar-se numa sociedade com pesados passivos, originados dos impostos acarretados pelas alienações, conforme a legislação vigente.

O PND deixou, na PETROQUISA, um perverso descompasso financeiro, composto pelos seguintes fatores:

- Dividendos: principal item de receita operacional de uma empresa "holding"; deixaram de ser recebidos das empresas alienadas.
- Receitas financeiras dos titulos recebidos: não representam compensação ao não recebimento de dividendos, sendo recebíveis no seu vencimento a longo prazo, com baixa ou nula remuneração: acrescente-se que, quanto aos remunerados, a PETROQUISA ainda não teve acesso aos juros já incorridos, em face da curiosa orientação do BNDES no sentido de não colocar o dinheiro a disposição da Empresa:
- Encargos fiscais: englobando imposto de renda, contribuição social e IOF, de vencimento imediato, os quais se prevê, ao final de todas as alienações no âmbito do PND, aproximadamente US\$ 1.2 bilhão, conforme consta em decisão da Diretoria da PETROQUISA EM 08 09.92 (documento anexo).



- Encargos de propaganda e comissões: também bancados pela PETROQUISA, englobando, além das despesas de propaganda relacionadas com o PND (como a que utilizava o elefante como símbolo da administração das estatais e, assim, contribuindo para desvalorizar as empresas oferecidas), comissões pagas ao BNDES à razão de 0,2% do valor de venda. Tais comissões são desembolsadas também em moeda de privatização, contribuindo para a "circularização" dos títulos da dívida pública. Esses encargos montam a US\$ 8,6 milhões, conforme relatório de 04.6.93.
- Direito de recesso: decorrente de potencial contestação judicial dos acionistas da PETROBRÁS e da PETROQUISA, em face dos prejuízos citados, implicando o reembolso das ações pela Empresa com base no seu valor patrimonial da ação. Esse potencial encargo poderá resultar num insuportável desembolso de cerca de US\$ 4,8 bilhões, na hipótese de direito de recesso exercido por todos os acionistas minoritários da PETROBRÁS e da PETROQUISA.

Além dos aspectos mencionados, deve-se registrar a Provisão para Perdas não refletida nos demonstrativos da PETROQUISA, seguindo orientação do SEFIN/PETROBRAS (anexa). Essa provisão impactaria o resultado da PETROQUISA, para menos, em US\$ 420 milhões, e seu pleno reconhecimento representaria técnica mais adequada, refletindo o efetivo valor, a preços de mercado, dos títulos (moedas de privatização) recebidos pela PETROQUISA em troca das participações alienadas, uma vez que tais moedas são cotadas, em média, em 43% do seu valor de face. A realização da Provisão para Perdas é recomendada pelo Instituto Brasileiro de Contabilidade e está claramente citada e definida na Lei das Sociedades Anônimas, nos artigos 176, parágrafo 5º, a, e 183, I.

Instituição criada para zelar pelo mercado acionário, com a atribuição de ditar normas no tocante, entre outros, à apresentação dos demonstrativos econômico-financeiros das empresas, objetivando sua maior transparência e melhor orientação ao investidor, a CVM não achou relevante reconhecer e informar ao público o registro, dentro de um adequado procedimento técnico, de uma provisão que reduziria o resultado da PETROQUISA e, por conseguinte, seu patrimônio em US\$ 300 milhões, conforme carta GEFIN-256/93, de 30.3.93, aqui anexa.

## **8. A DESESTATIZAÇÃO NA INDÚSTRIA SIDERÚRGICA**

### **8.1 O Estado e o Setor Siderúrgico**

Enfatizar o papel preponderante do Estado na evolução do setor siderúrgico brasileiro é redundante e desnecessário. Há, no entanto, diferenças intra-setoriais significativas, que caracterizam a contribuição modernizante do investimento público que precisam ser diferenciadas dos investimentos e contribuições do capital privado, nacional e estrangeiro, alocados no setor

Não é propósito historiar o que foi a política governamental do aço neste período. No entanto, não se pode esquecer as profundas alterações no parque industrial do País, ocasionadas pela produção siderúrgica, ao longo desse período. Em particular, o esforço governamental para implementar a produção interna de aço é caso bem sucedido de investimento público produtivo.

No início da década de quarenta, o Brasil importava, em média, 260.000 t de produtos de aço e produzia internamente cerca de 140.000 t. Para uma população de 45.000.000 de habitantes, o consumo per capita era de menos de 9 Kg por habitante/ano. As exportações de produtos de aço não chegavam a 25.000 t anuais. A produção se restringia, basicamente, a tubos fundidos e perfis laminados. Dos produtos consumidos não se fabricavam no País trilhos, perfis médios e pesados, vergalhões médios e pesados, arame farpado e folha-de-flandres. Àquela época a produção era feita por empresas privadas, de capital nacional e estrangeiro. O País sequer aparecia nas estatísticas mundiais de produção e consumo de aço.

Cinquenta anos depois, em 1991, a produção brasileira era de 22,6 milhões de toneladas de aço, oitavo produtor mundial, presente em qualquer estatística setorial, a nível internacional. De importador, o País passou a exportar 11 milhões de toneladas de aço, cinquenta por cento de sua produção anual. A importação de produtos de aço era complementar e irrelevante: 160.000 t/ano.

Neste mesmo ano, primeiro do PND aplicado ao setor siderúrgico, pela venda da Usiminas, em outubro, e da Cosmor, em novembro, a participação das empresas sob controle direto ou indireto da União era responsável pela produção de 16,7 milhões de toneladas de produtos de aço, cerca de oitenta por cento da produção nacional. As exportações dessas empresas foram da ordem de 7,5 milhões de toneladas, contribuindo com mais de US\$ 1,7 bilhão para a balança comercial do país.

A qualidade e diversidade dos produtos fabricados é também digna de menção. Folha-de-flandres, zincadas, cromadas, chapas inoxidáveis, silicosas, trilhos, perfis, bobinas etc... são os produtos característicos das empresas sob controle direto ou indireto da União.

As empresas sob controle privado produzem tubos com e sem costura, vergalhões, fio máquina, arames etc... menos sofisticados tecnologicamente que aqueles das estatais.

Da década dos quarenta, o consumo médio per capita havia se multiplicado sete vezes, ou 65 Kg/hab./ano. Remetendo ao ano de 1986, o consumo médio per capita havia alcançado 109 Kg/hab./ano, a produção era de 21.2 milhões de toneladas, a exportação atingiu 6.1 milhões de toneladas - trinta por cento da produção interna do ano.

Observa-se, pois, que o País vai crescendo sua produção para atender à demanda externa, em detrimento ao consumo interno, cadente ao longo do tempo, fruto de anos de políticas internas recessivas. No início da década de 90, a produção de aço no País encontrava-se repartida em dois segmentos distintos, no aspecto tecnológico da produção: as cinco indústrias integradas a coque - Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), Usinas Siderúrgicas de Minas Gerais (USIMINAS), Aço Minas Gerais (AÇOMINAS), Companhia Siderúrgica de Tubarão (CST), Companhia Siderúrgica Paulista (COSIPA) - com tecnologia sofisticada e atualizada em relação aos avanços mundiais na produção de aço, quer na aciaria quer no processo de lingotamento; e as usinas integradas a carvão vegetal - aonde a Acesita era a única com participação indireta da União no capital - integradas a redução direta - e a Aços Finos Piratini S.A. a única com a participação indireta da União no capital - e semintegradas, com vinte e cinco empresas privadas de capital nacional e estrangeiro, produzindo 6

milhões de toneladas em 1991 - trinta e seis por cento do produzido no ano pelas empresas estatais.

Sendo tecnologicamente mais sofisticada, a produção das usinas integradas a coque demandam volume de investimentos *significativamente maiores* que aqueles que utilizam outras tecnologias. Os produtos de aço são, também, diferenciados.

Esta foi a razão primeira para as inversões de recursos públicos na produção de aço no país: não tendo o segmento privado disponibilidade suficiente de recursos para atender aos investimentos para a produção nacional de aço, coube ao setor público a liderança do processo

De 1941, data de fundação da CSN e da primeira participação direta do Estado brasileiro no setor produtivo, até 1991, a União aplicou diretamente, na produção de aço, não menos de US\$ 25 bilhões para atingir uma capacidade instalada de produção próxima a 18 milhões de toneladas anuais. O segmento privado, no mesmo período, não investiu sequer US\$ 5 bilhões para instalar menos de 7 milhões de toneladas de capacidade produtiva anual.

Essa diferença se reflete, também, nos produtos de aço. Enquanto as empresas sob controle estatal produziam aços mais nobres e com custos de fabricação maiores, as empresas privadas fabricavam produtos menos sofisticados e, portanto, de menores custos de produção e de preços de venda.

No entanto, a política governamental de contenção de preços e tarifas públicas, implementada na década de 80 e ainda vigente, subverteu a hierarquia de preços dos produtos de aço: aqueles menos sofisticados, mas sob controle produtivo privado, tiveram preços compulsoriamente fixados em níveis relativamente superiores àqueles de produção estatal.

Sendo o aço usado pelo segmento industrial produtivo, sob controle de capitais privados, a descapitalização das empresas estatais fabricantes de produtos de aço, via fixação de preços abaixo dos necessários para cobrir os custos de produção e remunerar os recursos investidos, favorecia diretamente outros segmentos industriais, inclusive aqueles ligados

ao comércio internacional dos produtos de aço. Essa equação perversa indicava, de maneira clara, que a articulação setorial interna do segmento público produtor de aços planos era extremamente frágil diante dos interesses privados gerados em torno daquele setor.

Esse é um segmento típico da privatização do Estado. Utilizou-se artifícios para transferir, via preços, recursos públicos para o setor privado. Quando as empresas se encontravam no limite de sua capacidade de resistência à sucção do setor privado, recaiu sobre elas uma propaganda enganosa no sentido de um alegado "peso" para o setor público e da necessidade de privatizar. E, para isso, não se poupou esforços. Nem artimanhas.

## **8.2. A Siderurgia Como Caso Emblemático dos Vícios do Processo de Privatização**

Relatar os desvios de conduta no processo de alienação das empresas do setor siderúrgico constitui-se em redundância e repetição de texto. Para se conhecer o que ocorreu na privatização deste setor, basta uma releitura atenta do capítulo 5 deste Relatório. Pode-se mesmo dizer, sem preocupação com possíveis incorreções, que o setor siderúrgico encarna todas as ações burlescas que se desenvolveram nos bastidores do PND.

É extremamente difícil, por exemplo, sintetizar os procedimentos poucos recomendáveis observados pela CPMI nos casos da CSN e da COSIPA (para se ater a casos mais recentes). É por isso que os documentos registrados pela CPMI relativos ao setor siderúrgico devem ser, também, considerados como transcritos neste trabalho.

No caso da CSN, foi montada uma verdadeira "operação privatização", capitaneada pelos dirigentes daquela empresa (ainda pública), mesmo que, para tanto, fossem relegados a terceiro plano os mínimos princípios éticos. São, por exemplo, ilustrativos os boletins informativos com logotipos da empresa e editados pela sua Assessoria de Comunicação Social. Um deles, editado em 21/07/92 traz, em sua primeira parte:

"ASSEMBLÉIA PELA PRIVATIZAÇÃO LIMA  
NETTO NEGOCIA COM LUIZINHO 1/2 GIRAFAS  
EXTRA E PACTO CONTRA DEMISSÃO EM MASSA"

E continua.

"Na segunda-feira, 20/07, em Assembléia no Pátio da CSN, a que compareceram mais de 5.000 pessoas, falaram o Presidente da CSN, Roberto Lima Netto, e o Presidente do Sindicato dos Metalúrgicos de Ipatinga, Luiz Carlos Faria de Miranda.

Lima Netto resumiu, em poucas frases, as grandes questões que interessam à CSN:

- O mercado de aço está em retração, já que esse material vem sendo substituído por alumínio, plástico e até cartão. Quando o metalúrgico liga a TV, vê a velha lata de goiabada sendo substituída pela caixa de goiabada.
- A grande ameaça para o aço, porém, NÃO É o alumínio, o plástico ou papelão. A maior ameaça de todas é o AÇO MAIS SOFISTICADO. Hoje, a CSN não tem condições operacionais - tecnologia ou equipamentos - para fabricar 95% do aço que entra na fabricação do carro japonês.
- Investimentos pesados em equipamentos são imprescindíveis para a nossa sobrevivência. Acontece que, como estatal, não vamos conseguir nem dinheiro nem permissão do Governo para novos investimentos

**CONCLUSÃO: PRIVATIZAÇÃO É QUESTÃO DE SOBREVIVÊNCIA**

- O principal argumento usado por Vagner e Cerezo contra a privatização é a MENTIRA de que teremos DEMISSÃO EM MASSA.

**PARA CALAR A BOCA DESSE PESSOAL, LIMA NETTO OFERECEU UM PACTO CONTRA DEMISSÃO EM MASSA - QUE, ALIÁS ELE JÁ ESTÁ NEGOCIANDO COM O LUIZINHO**

Finalizando, Lima Netto falou sobre a concessão de um EMPRÉSTIMO equivalente a MEIA GIRAFÁ, a ser dado como incentivo à privatização, e que também já está sendo negociado com o Luizinho.

**Importante:** Essa meia Girafa não vai diminuir a Girafa inteira que o empregado recebera no ano que vem" (todos os grifos são do próprio texto original).

O "Luizinho" aludido no texto é o Sr. Luis Oliveira Rodrigues, Presidente do Sindicato dos Metalúrgicos de Volta Redonda, hoje representante dos empregados na administração da empresa e Girafa significa o valor de uma remuneração mensal. A propósito, durante as eleições sindicais, no mesmo boletim (14/07/92), sob o título "E se o Wagner ganhar?" o Sr. Procópio Lima Netto dirige-se aos empregados da CSN nos seguintes termos. "Bom, então eu resolvi ir à luta e comecei a conversar diretamente com os empregados. Tenho aprendido muita coisa, recebido sugestões e, no meio do caminho, encontrei o grupo do Luizinho

O grupo do Luizinho não é vaca de presépio nem vive concordando comigo. Só que são pessoas que têm demonstrado maior seriedade ao lidar com as questões que afetam o trabalhador

Foi ouvindo, conversando e aprendendo que eu resolvi me arriscar e comecei a dar as antecipações salariais, para ajudar o empregado a suportar melhor a inflação.

Através dessa parceria que começamos a desenvolver, surgiram coisas importantes no acordo deste ano, como os 30% de salário no meio do mês, 51% de bonificação de férias e Girafa para o pessoal do pacotão. Concedi também 30% da Girafa adiantados, o pagamento dos aposentados para dentro do mês e comecei a pagar insalubridade com base no salário mínimo."

Em 16/07/92, o presidente da empresa assum se comunicou com os trabalhadores: "Estamos agora em período de eleições sindicais. Eu tenho esperança de que o empregado dê muito valor ao seu voto, que escolha com muita calma. Meu desejo é poder lidar com um Sindicato sério, para que eu possa continuar negociando melhorias e vantagens - sempre em benefício do empregado e da CSN

E esse processo de negociação, com o Vagner, simplesmente NÃO DA

E se o Vagner for eleito? Você acha que eu vou ficar arriscando o meu pescoço por mais TRÊS ANOS, sem GARANTIAS de que poderemos TRABALHAR JUNTOS E EM PAZ pelo bem da CSN e de TODOS NÓS?"

A imagem do então candidato à presidência do sindicato sempre foi associada ao apoio à privatização.

Outras investidas da direção da CSN poderiam ser citadas. Para não se tornar repetitivo, citam-se, apenas, as cartas do Sr. Procópio Lima Netto às esposas dos trabalhadores com o intuito de "debater com as esposas as questões que envolvem a segurança do marido e da família" (grifo nosso). "Penso que a mulher, mais do que ninguém, se preocupa com a situação de seu marido na empresa"... "O assunto a ser tratado será a privatização da CSN" Vale enfatizar que o Sr. Roberto Procópio Lima Netto deixou a presidência da CSN e se tornou peça-chave na composição do grupo de compradores da empresa.

Este é um dos exemplos típicos que recomendava leitura detalhada de todos os depoimentos a esta CPMI relativos à privatização da CSN. Do ponto de vista qualitativo, trata-se de caso emblemático e que espelha todos os vícios detectados nos demais processos de privatização.

Além disso, algumas informações de ordem quantitativa são da mesma ordem

A fixação do preço mínimo de venda da totalidade das ações da CSN de US\$ 1,587,9 bilhão, em 11 de setembro de 1992, foi baseada nos preços recomendados por dois consórcios de consultores que realizaram o chamado Serviço A (Consortio A) - que recomendou o preço de US\$ 1,730 bilhão - e o Serviço B (Consortio B) - que recomendou o preço de US\$ 1,463 bilhão.

Em 25 de janeiro de 1993, foram remetidos à CSN os relatórios dos Consultores. O preço obtido pelo Consórcio B, na versão encaminhada, era de US\$ 1,380 bilhão. Havia, portanto, uma diferença de 25,34% entre os preços calculados pelos dois consórcios, o que facultava à



Comissão Diretora do Programa Nacional de Desestatização (CD/PND) determinar uma terceira avaliação da empresa.

Em 2 de março de 1993, o então Presidente da CSN, Sr. Sebastião Faria de Souza, encaminhou ao Presidente da CD/PND a carta P-057/93 que sintetiza pontos relevantes da análise técnica efetuada nos dois relatórios: "Em face de questionamentos surgidos quanto ao valor da venda da CSN - Companhia Siderúrgica Nacional, solicitei ao Presidente do BNDES os relatórios elaborados pelos consultores contratados para os serviços A e B de avaliação da Empresa"

E continua:

"A análise dos documentos permitiu as observações relacionadas a seguir:

- **Preço Mínimo de Venda**

O Consórcio A calcula o preço mínimo de venda para a totalidade do capital social da CSN em US\$ 1 730 700 000,00; o Consórcio B fixa este valor em US\$ 1.380 745.000,00, a taxa de desconto de 15%

A divergência de 25,34% entre os preços mínimos calculados pelos consórcios faculta a Comissão Diretora determinar a contratação de terceiro avaliador, conforme § 1º do Art. 38 do Decreto Nº 724, de 19 de janeiro de 1993.

Os documentos enviados pelo BNDES não esclarecem como foi fixado o preço mínimo de US\$ 1.587 900,00, na data de 11 de setembro de 1992, que consta do Edital Nº PND-A-13/92/CSN.

- **Capacidade de Produção**

Nos seus cálculos, tanto um consórcio, quanto o outro, se basearam numa produção anual de 4.100.000t de aço líquido, para o período de 1993 a 1995.

Entretanto, já em 1992 a CSN alcançou a produção de 4.465.000t, o que revela projeções demasiadamente conservadoras.

Os Consórcios previram, ainda, investimentos de US\$ 1,4 bilhão em obras e equipamentos, que vão redundar em melhoria de

eficiência e qualidade, em redução de emissões ou descargas poluentes e, também, em aumento de produção.

Entretanto, esse aumento de produção não foi considerado nas projeções dos Consórcios, posto que essas projeções consideram a capacidade da produção entre 4 400 000 e 4 600.000t/ano. para o período 1996 a 2007. que e a capacidade atual a CSN produziu em 1992 perto de 4 500 000t

A estimativa dos tecnicos da CSN é de que, com os novos investimentos previstos, a capacidade de produção da Usina subiria para 5 300 000t/ano.

- A previsão de custos de produção, sem depreciação, dos Consórcios, para o período 1993 a 2007, varia entre o minimo de US\$ 246/t e o maximo de US\$ 289/t de produtos de aço vendidos.

O custo alcançado pela CSN em 1992 foi de US\$ 247/t.

Por aí se verifica que, embora prevendo investimentos vultosos em melhoria de eficiência, os Consórcios não levaram em conta essa melhoria na redução de custos de produção, tanto é que adotaram valores de custo de produção superiores aos já alcançados pela CSN, sem a realização dos referidos investimentos.

Em face do exposto, não cabe a menor dúvida de que o preço de venda da CSN foi subestimado

Seria, portanto, da maior conveniência se a comissão que V S.<sup>a</sup> preside considerasse a possibilidade de uma nova avaliação da Empresa."

Em 4 de março de 1993, em reunião com o Presidente da CD/PND e o Diretor José Mauro Carneiro da Cunha, no BNDES/RJ, foi apresentada à CSN versão diferente do serviço B, que então recomendava o preço de US\$ 1.463 bilhão. Esta nova versão foi encaminhada, no dia seguinte, a CSN (carta DIR-3-08/93) pelo Diretor do BNDES.

Em 11 de março de 1993, a CD/PND realizou, no BNDES/DF, a reunião para fixação do preço de venda da CSN. O Presidente da CSN leu e entregou seu depoimento. Apesar dos seus

argumentos, justificando e solicitando nova avaliação da empresa, a comissão manteve a decisão anterior, de 11 de setembro de 1992, inclusive o preço de venda de US\$ 1,588 bilhão.

Além das questões técnicas contidas nos documentos apresentados pelo Presidente da CSN, as análises na empresa indicaram:

Metodologia adotada no Serviço B. Não foi possível, na época, para os analistas da CSN, reproduzir a metodologia adotada pelo Consórcio SINAL para estabelecer o valor final de venda da CSN. Este valor foi obtido por adaptação própria e particular do método de fluxo de caixa descontado. Já no Relatório do Consórcio A, está explicitada a metodologia adotada, podendo-se reproduzir os resultados, ao se utilizar os parâmetros adotados por aquele consórcio. Utilizando-se os parâmetros do Consórcio SINAL (2a. versão), na metodologia do Consórcio A, o valor da CSN atinge US\$ 1,687 bilhão.

Tratamento dispensado às minas da CSN. As áreas de mineração, principalmente a mina de ferro de Casa de Pedra, não foram avaliadas. Seus produtos foram considerados apenas como insumos da Usina Presidente Vargas. O Consórcio A (Relatório Final, volume 3, pág. 4) afirma que a avaliação da mina representaria uma expressiva alavancagem financeira para a CSN mas que os aspectos dessa análise não constaram do trabalho realizado. Alega, ainda, que "explorar minério e produzir aço são dois "negócios" rigorosamente diferentes. A atividade-fim da CSN é produzir aço; dificilmente ela exploraria a Casa de Pedra com nível de eficiência compatível com os praticados com o setor de mineração" (Relatório Final, volume 3, pág. 232). Por razões econômicas, operacionais e estratégicas, afirma que as minas não podem ser vendidas separadamente. O Consórcio B também não avaliou as minas. Reconhece sua importância estratégica e econômica e recomenda a continuidade da exploração da "Casa de Pedra" (Relatório sobre Ajustes Prévios, Capítulo III, pág. 8).

Taxa de Desconto para o Fluxo de Caixa. Informa o Consórcio SINAL (documento Avaliação Econômico-Financeira, pág. 74) que o preço mínimo da Usiminas foi de US\$ 1,855 bilhão, obtido pela utilização da taxa de 14% a.a. para o desconto do Fluxo de Caixa projetado (Avaliação Econômico-Financeira, pág. 50). Utilizando-se essa mesma taxa para a CSN, com os números do Fluxo de Caixa dos Consórcios, atinge-se o <sup>11</sup>

valor mínimo de US\$ 1,887 bilhão, no caso do Consórcio A, e US\$ 1,576 bilhão, no caso do Consórcio B. Além de não haver justificativa técnica para o uso das taxas, a aplicável à CSN deveria ser bem menor que a utilizada na Usiminas. A diversidade de produtos que oferece ao mercado, a propriedade de minas de ferro e calcário, criando alternativa adicional à compra de terceiros, o nível de produção de aço alcançado, maior do País, a penetração de seus produtos, exclusivos ou não, em mercados externos diversificados indicam risco muito baixo comparativamente àqueles de outras siderúrgicas no País, com menos flexibilidade produtiva. Não há razão para empregar taxas de retorno mais elevadas para o valor presente do Fluxo de Caixa da CSN em relação àquelas aplicadas em empreendimentos siderúrgicos, que apresentam riscos muito maiores.

Avaliação Patrimonial Não consta, nos documentos enviados pelo BNDES, qualquer consideração referente a Avaliação Patrimonial da CSN. Há documentos da JAAKKO POYRY ENGENHARIA LTDA., de abril de 1992, que estabelece o valor de US\$ 11,2 bilhões para a instalação de novas unidades equivalentes aquelas existentes em Volta Redonda. O valor reavaliado, no estado atual, seria de US\$ 5,6 bilhões. O Consórcio A, págs. 245-246 do Relatório Final. Avaliação Econômico-Financeira, volume 3, menciona que a Avaliação Patrimonial feita pelo Consórcio SINAL foi de US\$ 6,1 bilhões. Não é possível, portanto, conhecer a metodologia adotada para considerar o ATIVO PATRIMONIAL no preço mínimo de venda da totalidade das ações da CSN conforme afirma o EDITAL Nº PND-13/92-CSN, item 11.3, que informa terem sido considerados "outros valores obtidos por diferentes métodos. A saber: (a) patrimônio líquido contábil; (b) valor de reposição dos ativos da CSN; e (c) valor do investimento original da CSN".

A segunda versão do relatório do Consórcio B. São as seguintes as alterações encontradas na segunda versão do relatório do Consórcio B (que propôs o preço de US\$ 1.486 bilhão para a venda da CSN) em relação ao conteúdo da primeira versão (que indicou o valor de US\$ 1.380 bilhão):

- a) aumento da receita anual proveniente dos subprodutos vendidos pela CSN, em especial aqueles originários da coqueria, na ordem de US\$ 19,5 milhões:

b) inclusão do valor da FEM (US\$ 26,2 milhões) no preço final obtido de US\$ 1,436 bilhão para alcançar o valor de US\$ 1,463 bilhão;

c) redução do nível de investimentos, para o período 1993-2007, em US\$ 8 milhões;

d) aumento do nível de endividamento em US\$ 121,4 milhões;

Note-se que a exclusão do valor da FEM (US\$ 26,2 milhões), não incluído na versão anterior da avaliação feita pelo Consórcio B, faria com que a relação entre as avaliações do Consórcio A e B ficasse superior a 20% (20,5%). Com essa apropriação, a relação caiu para 18,3%, dispensando-se, como descrito, a terceira avaliação

A privatização da CSN é, portanto, emblemática. Mas não é a única a apresentar os vícios discutidos no capítulo 5.

Não é por acaso que o leilão da COSIPA também recebeu da CPMI atenção especial. Não se trata da importância absoluta do evento, uma vez que a empresa que apresentava, no momento da sua privatização, uma situação econômica e financeira das mais desfavoráveis. O que se pretendeu foi compreender melhor como se dão as articulações anteriores aos leilões que, ao que tudo indica, faz com que o "bater do martelo" se transforme meramente em um ato formal e as comemorações pela "vitória" nos leilões sejam encomendadas com antecedência, com um número de convidados conhecido adrede.

A experiência da alienação da CSN havia reforçado todas as suspeitas de manipulação dos leilões, quando uma verdadeira "operação" foi montada no sentido de concretizar a venda nas condições consideradas favoráveis aos compradores, mantendo as aparências de que o evento se tornaria, aos olhos do público, um bom negócio para o Governo. Cooptação de trabalhadores através da promoção de grandes festas e churrascos, correspondências às esposas dos operários com mensagens subliminares de possíveis demissões caso a privatização não se concretizasse, interferência nas eleições sindicais para eleger representantes dos trabalhadores "comprometidos com a causa", montagem de clubes de investimento com cláusulas estatutárias nada democráticas, presidente da empresa na

coordenação da venda da estatal se afastando da função para coordenar a sua aquisição, foram alguns fatos conhecidos pelos membros componentes da **CPMI**, no caso da CSN. Além disso, a imprensa dava conta de uma orquestração dos principais atores envolvidos no processo de privatização (com a participação do próprio governo) no sentido de não tornar pública a possibilidade da oligopolização do mercado de aços do País, com a concentração, através dos leilões, da produção siderúrgica nas mãos de um ou dois grupos econômicos. E, essa preocupação não se limitava ao segmento: a tendência era da concentração do setor petroquímico no Grupo Odebrecht e do setor de fertilizantes em um único grupo que passava a dominar quase que totalmente o mercado (FERTIFÓS).

A aquisição da COSIPA por um grupo de compradores liderados pela **BRASTUBO CONSTRUÇÕES METÁLICAS S/A** causou, já num primeiro momento, surpresa no mercado, afinal, além das expectativas de que, novamente, os grandes grupos econômicos adquiririam aquela estatal, tratava-se de uma empresa (a **BRASTUBO**) com um faturamento anual de US\$ 30 milhões e um patrimônio de US\$ 10 milhões que acabava de liderar um consórcio que investiu no leilão, em torno de US\$ 300 milhões.

A hipótese levantada pela **CPMI** e reforçada pelo noticiário da imprensa era de que, na verdade, a **BRASTUBO** teria servido de "testa de ferro" do grupo Bozano Simonsen na aquisição da COSIPA. É por essa razão que foi convocado, para prestar depoimento o Sr. Aldo Narcisi, presidente da **BRASTUBO** e que se tornou, após o leilão, presidente do Conselho de Administração da COSIPA.

Decodificados os reais compradores da COSIPA, de acordo com o depoimento do Sr. Aldo Narcisi, chegou-se aos seguintes números: **ANQUILLA PARTICIPAÇÕES LTDA**: 7,5 trilhões de ações; **BRASTUBO**: 5 trilhões; **ÁLAMO**: 569,8 milhões, **DARMA**, **FREFER**, **DUFER**, **COTIA TRADING E LIMASA**: 386 milhões, e **TUPANDY**: 168,5 milhões. Não fora uma medida liminar judicial que suspendeu o uso de várias moedas, haveria, também a **LOTTEN CORPORATION** (com sede nas Ilhas Virgens Britânicas) com um total de 21,5 milhões de ações.

As informações iniciais davam conta de que a ANQUILLA PARTICIPAÇÕES LTDA e a LOTTEN CORPORATION eram de propriedade do Sr. Aldo Narcisi.

A grande preocupação do depoente foi a de tentar descaracterizar qualquer possibilidade de que não tenha sido ele (e seu grupo) os verdadeiros adquirentes da COSIPA. Para tanto (e para surpresa de alguns parlamentares), tentou justificar exatamente o contrário. Segundo ele, foi a BRASTUBO quem contratou o Banco Bozano Simonsen para assessorá-la no leilão. Não apenas para a aquisição legal das moedas, mas para prestar assessoria em todo o processo

Parece não haver necessidade de maiores interpretações para se entender como se deu o alegado contrato nem quem, verdadeiramente, adquiriu a COSIPA. Basta um mínimo de atenção nas principais colocações do Sr. Aldo Narcisi em seu depoimento:

"Logo depois de completar, em agosto de 92, com sucesso absoluto a privatização da Companhia Siderurgica de Tubarão, que sucedeu a igualmente bem sucedida privatização da USIMINAS, um consórcio constituído pela BRASTUBO, que é a segundo fabricante de tubos de aço do País, pela Cotia Trading, que vende produtos de aço no exterior; pela Rio Negro, FREFER, DUFER e LIMASA, todos distribuidores de aço, com ou sem prestação de serviço próprios adicionais, entendeu cabível estudar como viabilizar a privatização do "patinho feio" das siderúrgicas nacionais: a COSIPA."

= - #

"No início de setembro de 1992, o consórcio, selecionou o Banco Bozano Simonsen S.A. como a instituição financeira que, no seu entender, poderia com ele colaborar mais efetivamente assistindo na avaliação da COSIPA, na formulação de um plano para a sua acelerada recuperação, na identificação de eventuais interesses na formação de um grupo de acionistas controladores da COSIPA, na participação desse grupo no leilão, e, mais que qualquer outra instituição, pelo comprovado resultado já produzido

na recuperação da CST. auxiliar a reorganização da própria COSIPA pós-privatização."

= - =

"Por todos esses motivos. o consórcio liberou contratar o Banco Bozano Simonsen S.A. para auxiliar na privatização da COSIPA. Indagado sobre a sua disponibilidade. o Banco Bozano Simonsen S.A. nos pediu tempo para consultar a USIMINAS e a CST. porque se em qualquer delas. já estivesse determinado um interesse no leilão da COSIPA. ele se sentiria impedido de nos assessorar."

# - #

"Dadas as respostas negativas das empresas, firmamos com a Bozano Simonsen, há mais de 1 ano, no dia 14 de setembro de 1992, contrato para a assessoria dele a nós, e desde então vimos lhe pagando os honorários mensais acertados "(grifo nosso).

# - #

"O anexo I, que foi entregue ao Sr. Presidente, identifica todos os serviços que o Bozano Simonsen nos prestaria na assessoria da privatização."

Trata-se, apenas. de uma listagem de atribuições, sem assinaturas. que deveriam ser desenvolvidas pelo Banco.

"A COSIPA. entretanto. faltam varios fatores. a começar pela motivação e integração do seu homem. que decorre sempre do nível de desafio que se lhe atribui. continuando. com a necessidade de urgente recuperação de equipamentos e índice de produtividade. fixação de tecnologia mais avançada e outros "

= - =

"Foi por essa motivo e só por esse. que o nosso consórcio. em conjunto com Bozano Simonsen. deliberou



contratar a assessoria técnica em siderúrgica para a COSIPA, com o objetivo duplo de permitir a adequada avaliação do valor econômico da empresa e de preparar um plano de ação para a fase pós-privatização que acelerasse ao máximo a recuperação da COSIPA." (grifo nosso).

# - #

"Começa em janeiro de 1993 a nossa vã peregrinação para tentar fazer o que só agora conseguimos, a formação de um grupo de acionistas que, além de buscar seus próprios interesses como fornecedor de bens ou serviços, ou comprador de produtos da COSIPA, se identificasse antes com o plano de ação básico, ainda que para modificá-lo em certos pontos, ampliá-lo, alterá-lo, enfim, aperfeiçoá-lo."

"Mas a grande maioria dos nossos interlocutores na busca de parceiros para o controle da COSIPA, embora tivessem recebido uma ou mais das várias versões do nosso plano de ação, aparentemente também não as leu ou as desconsiderou completamente. talvez porque, na sua opinião, a mera compra do controle já permitira atender aos interesses desses interlocutores, quaisquer que fossem eles."

# - =

"De janeiro a agosto de 1993 estivemos, sem qualquer resultado prático, em alguns casos mais de uma vez, com as seguintes empresas: USIMINAS, CSN, Vale do Rio Doce, Nippon Steel, Vicunha, Votorantim, Paranapanema, vários bancos, outros distribuidores de aço reunidos no INDA e o clube dos funcionários. A USIMINAS, a Vale do Rio Doce e a CSN foram as únicas a discutir, embora não centradas nele, o plano de ação, mas aparentemente sem lhe atribuir qualquer relevância."

"Neste mesmo momento, autorizado por meus companheiros, procurei o Bozano Simonsen, e concluímos juntos que a COSIPA era recuperável, dentro do plano de ação proposto, com algumas eventuais modificações, mas também que não haveria tempo para a formação de um novo grupo de controle. Desenvolvemos então o esquema que acabou prevalecendo "

= - =

"O Bozano Simonsen aceitou o risco de financiar a BRASTUBO para comprar quantas ações fossem necessárias para o consórcio vencer o leilão, desde que eu aceitasse que deveríamos procurar, após o leilão, uma empresa siderúrgica de porte nacional ou estrangeiro para participar do grupo cabendo ao Bozano Simonsen indicar as duas primeiras a serem procuradas, dada a sua experiência no setor: e a BRASTUBO e seu grupo indicar qualquer outra, se nenhuma das duas do Bozano Simonsen aceitasse a proposta feita a ela. Foi a Bozano Simonsen a indicação da USIMINAS, como esclarecerei adiante.

# - #

A segunda hipótese: a Bozano Simonsen, com opção para comprar ações da COSIPA, especialmente no caso de uma siderúrgica por ele indicada, aceitaria participar do grupo" (grifo nosso).

# - #

"A primeira providência foi o Bozano Simonsen reservar no BNDES todo o seu limite operacional normal, 400 milhões de dólares, para comprar do BNDES, a prazo, a moeda que viesse a ser gasta no leilão pelo nosso grupo. O BNDES só confirmou a reserva de 300 milhões de dólares, mas afinal foi necessário um pouco menos do que o valor reservado."

"Note-se que, para fins de leilão, o BNDES só pode vender moeda a prazo para instituições financeiras dentro dos seus limites cadastrais: são as instituições adquirentes da moeda que, nos termos da lei e do contrato que celebram com o BNDES, a repassam para os adquirentes de ações, para fins da liquidação financeira do preço da arrematação. Num prazo que não costuma exceder a 90 dias após a revenda, a instituição que tiver revendido a moeda adquirida do BNDES pode vir a ser substituída pelo BNDES se o seu cliente tiver um cadastro aceitável pelo BNDES e puder atender as exigências desse órgão. Caso contrário, o banco revendedor continuará credor do comprador final da moeda. Até o presente, no caso da COSIPA, o BNDES limitou como cabível a vender a moeda a prazo ao Banco Bozano Simonsen para aplicação pelos clientes desse, na liquidação financeira do preço de arrematação das ações da COSIPA, não tendo ainda, dada a exigüidade do tempo, ocorrido qualquer pedido de substituição." (grifo nosso).

# - #

"Até o leilão no dia 20, a ANQUILLA era uma empresa praticamente inoperante, colocada junto com outras por Bozano Simonsen, à disposição do consórcio, para compor a estratégia do leilão. Nenhum de nós, entretanto, considerava que viesse a ser necessária a utilização da moeda registrada em seu nome para aquisição das ações, dada a expectativa geral de um ágio inferior ao que ocorreu." (grifo nosso).

= - #

"O inesperado valor da compra acelerou a necessidade de se encontrar parceria, a que me referi antes, ou a vender privadamente todas ações adquiridas. Entretanto, começaram a surgir dúvidas no mercado sobre como a BRASTUBO e a ANQUILLA iriam liquidar o preço das ações arrematadas. A imprensa chegou a sugerir que eu, dadas as ligações com o Governo do Estado de São Paulo,

usaria moeda do BANESPA Bozano Simonsen e eu achamos por isso preferível aguardar a liquidação ocorrida no dia 26 de agosto antes de definir o caminho a seguir."

# - #

"Nota-se que eu e meus companheiros do consórcio não ficamos parados nesse período. Na verdade, como declarei à imprensa no dia 21 de agosto, logo depois do leilão, procuramos contato com a USIMINAS, a CST, a CSN e a ACESITA, para indagar o interesse de todas em se comporem na COSIPA. Tivemos a resposta negativa formal da CST e nos desencontramos do Diretor da CSN, encarregado, antes do leilão, e do Presidente da ACESITA. So da USIMINAS tivemos a confirmação de que ela estava disposta a estudar uma proposta nossa, já ganharamos o leilão "

= - =

"No dia 27, a tarde, eu e meus companheiros, assistidos pelo Bozano Simonsen, já agora como financiador do próprio projeto e potencial acionista, nos reunimos com a USIMINAS e fizemos uma proposta para transferência de mais de 10.8 bilhões de ações, ou seja, 49.78% do capital ordinário, o que não significa controle individual e permanente pelo mesmo preço médio e ponderado no leilão, mais reembolso dos custos incorridos no ou para o leilão, na proporção das ações ofertadas. Proposta que, depois de discutida amplamente naquele mesmo dia e nos que se seguiram e, ainda, ter sido ligeiramente alterada para atender às solicitações ou contraproposta da USIMINAS, acabou sendo aceita em 2 de setembro de 1993 " (grifo nosso).

# - #

"Foi condição da compra pela USIMINAS que todas as ações da COSIPA fossem oriundas de uma única fonte, o

que determinou sua concentração na ANQUILLA." (grifo nosso).

= - =

"Em consequência de todos esses movimentos, formou-se um grupo de controle da COSIPA, que é composto de sete parceiros comerciais da COSIPA - BRASTUBO, RIO NEGRO, LIMASA, DUFER, FREFER, COTIA TRADING e BENAFER, totalizando um conjunto de 12.418% das ações. O Banco Bozano Simonsen com o mesmo percentual do conjunto dos distribuidores e a USIMINAS com 49,788% das ações. Como se vê, a USIMINAS, sozinha, não é controladora da COSIPA, Bozano Simonsen talvez não seja diretamente, mas sim por causa da sua participação limitada a USIMINAS, e, por sua vez, o Conselho de Administração é composto de sete membros, sendo um Diretor-Presidente da Sociedade, dois representantes da USIMINAS, um do Banco Bozano Simonsen, um dos parceiros comerciais, um dos empregados e um da própria União Federal. Neste caso, como o principal articulador da solução fui eu e como obtive vantagem nas negociações, coube a mim a Presidência do Conselho." (grifo nosso).

# - #

"Tenho conhecimento de um estudo técnico feito pela USIMINAS um mês antes do leilão da COSIPA, o qual concluiu que a COSIPA não era um bom negócio para a USIMINAS. O que levou, depois, o Sr Bozano Simonsen a ignorar esse estudo técnico e adquirir o controle da COSIPA por seu intermédio? Tenho também conhecimento de que foi feito esse estudo e que nele a USIMINAS reconheceu que não haveria interesse, porque a COSIPA, realmente, não era uma empresa recuperável. Não tive noção do estudo em si. Quem pode dar essa resposta é a USIMINAS, não eu. Por que ela mudou de idéia, eu não sei. Fomos, talvez, convincentes na forma de apresentação do projeto, do nosso plano."

"Apresentei aqui uma proposta não muito clara, porque tive de diminuir o tempo na exposição."

# - #

"Apresentei, no dia 26 de agosto, um proposta para a USIMINAS e estava presente toda a Diretoria da empresa. Levei o **business plan**, as idéias que tínhamos a respeito da COSIPA, o que deveria ser feito. Passamos por uma sabatina que começou às 15 horas e foi até às 22 horas."

# - #

"Não quero pensar que isso tenha sido suficiente para convencê-los, mas deve ter tido o seu valor. Quem pode fornecer esta resposta sera a USIMINAS. Isso e coisa das Minas Gerais " (grifo nosso)

= - =

"A ANQUILLA PARTICIPAÇÕES LTDA, conforme relatei, é uma empresa que tínhamos reservado dentro das empresas para a estratégia de leilão. Como eu disse, trata-se de uma empresa que não seria utilizada, mas como o leilão cresceu, em termos de valores, fomos obrigados a utilizá-la. Ela pertencia ao Bozano Simonsen, sendo cedida para consórcios para participar do leilão, em seguida, foi vendida a USIMINAS que acabou comprando um volume muito grande de ações; e essa empresa cabia perfeitamente dentro desse processo " (grifo nosso).

# - #

"É uma empresa que foi vendida para o consórcio por um valor qualquer, um valor simbólico" (grifo nosso)

≠ - =

"No ato da venda, a ANQUILLA PARTICIPAÇÕES LTDA era do Sr. Júlio Bozano; foi-me vendida e, imediatamente, passou para a USIMINAS, voltando, em seguida, para o Sr. Júlio Bozano." (grifo nosso).

"A LOTTEN CORP é uma dessas outras empresas colocadas, no processo, e pertence ao Bozano" (grifo nosso)

Parece, portanto, não haver dúvidas de quem, efetivamente, comprou a COSIPA.

A CPMI quebrou os sigilos bancários e fiscal, entre outras pessoas, do Sr. Aldo Narcisi e das empresas ANQUILLA PARTICIPAÇÕES LTDA. BRASTUBO CONSTRUÇÕES METÁLICAS S/A e LOTTEN CORPORATION. Trata-se de instrumento legal e legítimo de uma CPI para apurar possíveis responsabilidades. Parece haver, como se observou, razões de sobra para a CPMI ter tomado tal decisão. Entretanto, dialeticamente, parece, também, serem essas mesmas razões que levaram um grupo de parlamentares, respaldados por atitude imprópria do então Sr. Presidente da CPMI, ao bloqueio do referido processo de investigação. Como a Comissão de Constituição e Justiça do Senado Federal ainda não se pronunciou sobre o parecer do relator (favorável quanto ao processo de quebra dos sigilos), trata-se de história pendente de decisões posteriores.

Com relação à privatização da ACESITA, pode-se considerá-la como exemplo típico do desdém da Comissão Diretora do PND, a sugestões de alternativas de modelo de privatização. Segundo estudos elaborados pelo Banco do Brasil, a melhor opção seria a elevação do capital da empresa como forma de viabilizar investimentos estratégicos capazes de otimizar o Complexo ACESITA-AÇOS, ACESITA ENERGÉTICA e FORJAS ACESITA. Ao chamar esse aumento de capital, o Banco renunciaria a seus direitos de subscrição como acionista majoritário, além de vender seus direitos a parceiros, tanto na área siderúrgica quanto nos segmentos da carboquímica, de papel e celulose e do aproveitamento de minerais estratégicos (níquel, ouro, etc.) e nos investimentos em usinagem, também em parceria, para complementar o parque de forjados.

Vale enfatizar que se trata de alternativa prevista na Lei nº 8031. Entretanto, a Comissão Diretora optou pela alternativa do leilão, a exemplo de todos os outros eventos do PND.

A questão da avaliação da ACESITA também não foge à regra. Estudos elaborados pela Coopers & Lybrand dão conta de que o valor

de alienação deveria ser de US\$ 1,1 bilhão. Como se sabe, a empresa foi vendida por US\$ 450,3 milhões. A diferença fica por conta das discussões acadêmicas intermináveis quanto aos métodos de avaliação e da intransigência da Comissão Diretora do PND e do BNDES. Fica, também, como parcela a mais a ser adicionada aos prejuízos causados à Nação pelo PND.

Acrescente-se, ainda, o fato de o BNDES ter recomendado ajustes ao leilão da ACESITA, no sentido de reduzir o seu endividamento. Desta forma, o Banco do Brasil assumiu a dívida da ACESITA no exterior, com deságio. Embora essa transação pudesse ser levada a efeito diretamente pelo Banco do Brasil, aqui e no exterior, foi contratada a intermediação da empresa HECLA, do Panamá. Esse fato foi amplamente noticiado na imprensa, principalmente no jornal O GLOBO e pelo Jornalista Jânio de Freitas, da Folha de São Paulo que, inclusive, nomina a COTIA TRADING como a verdadeira intermediária. O que se discutia, na época do leilão da ACESITA, era uma possível pressão da equipe da ex-Ministra Zélia Cardoso de Mello para que o fato se concretizasse, pressão esta exercida principalmente por um integrante de sua assessoria egresso dos quadros da mesma empresa COTIA TRADING.

## **9. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES FINAIS**

A população brasileira teve conhecimento recente, com o alarde que a propaganda das privatizações sempre impôs, de que o Estado alocou, ao longo dos últimos dez anos, um total aproximado de US\$ 21 bilhões nas 33 empresas já privatizadas ou em processo de alienação. Esse número, significativamente elevado para um país de tantas necessidades, exige reflexão e questionamento. Em primeiro lugar, parece lícito imaginar que, se os recursos foram utilizados de maneira correta, este seria um valor referencial para as avaliações das empresas estatais privatizáveis. É necessário, ainda, que se conheça, com a devida profundidade, como esses recursos foram alocados e, se comprovado qualquer ilícito, sejam apuradas as devidas responsabilidades.



Ressalte-se, também, que, das 33 empresas, 16 não receberam qualquer recurso nos últimos dez anos. Dos US\$ 21 bilhões, US\$ 8 bilhões foram para a Rede Ferroviária Federal e US\$ 13 bilhões para o setor siderúrgico, sendo que a transferência deste setor rendeu aos cofres públicos quantia inferior a US\$ 4 bilhões, quase que totalmente representada por "moedas podres". Nas estatísticas, empresas ligadas aos ramos de fertilizantes e petroquímico ficaram com os arredondamentos. Isso significa que, em muitos casos, o governo, além de não ter alocado recursos nas empresas constantes do PND, deixou de receber os dividendos advindos de unidades lucrativas. Esse é o caso, por exemplo, das empresas do segmento petroquímico. Mais uma vez torna-se explícito o fato de que, se os objetivos eram exatamente aqueles contidos na Lei nº 8031, o programa não primou pela coerência. Nem mesmo o discutível objetivo de "fazer caixa" foi atingido. Além de renunciar ao recebimento de dividendos de empresas lucrativas, o total de recursos recebidos em moeda corrente atingiu o pouco significativo percentual de 2,4%.

Estas questões se somam a tantas outras analisadas ao longo deste relatório e que suscitam a exigência de uma ampla rediscussão do PND. Por exemplo, é inconcebível promover tamanha modificação na matriz industrial brasileira sem contextualizá-la em um plano de governo e em uma política de desenvolvimento industrial bem definida, onde se tenha claro o papel que o Estado deverá desempenhar, inclusive naqueles segmentos produtivos que a sociedade brasileira possa definir como estratégicos. Seria, portanto, o oposto do que se assiste, hoje, na condução do programa, onde imperam as decisões de gabinete e a falta de critérios mais consistentes para a definição de prioridades.

Há que se cobrar, também, a atitude da mídia. Além de reforçar, apenas, os pontos negativos das empresas enquanto estatais, procurou, sempre, divulgar a privatização como única saída e tirar de pauta qualquer informação, inclusive aquelas geradas pela própria CPMI, sobre os desvios detectados no **Programa Nacional de Desestatização**. Nunca se assistiu a tantas matérias jornalísticas especiais com tamanha apologia a uma ação de governo sem, ao menos, levantar qualquer indício de que tal processo poderia estar provocando a dilapidação do patrimônio público, a despeito de ter sido concebido e, em parte, implantado no bojo de um governo que não primou por princípios éticos em sua atuação e que transitou incólume no atual governo. Em consequência, deve o Ministério Público

apreciar os documentos e fatos recebidos e gerados pela CPMI para apurar responsabilidades e fazer ressarcir o erário dos prejuízos supervenientes.

As questões levantadas pela CPMI devem, portanto, municiar a rediscussão do Programa. Não se concebe a realização de qualquer leilão futuro sem que a opinião pública esteja plenamente consciente de que o PND, embora com o objetivo explícito de "fazer caixa", pouco ou nenhum recurso gerou para as aplicações devidas, não obstante terem sido alienadas as participações públicas em empresas de grande porte, em cuja maioria o Estado não colocou qualquer recurso nos últimos dez anos e que, ainda, geravam dividendos anuais.

Discutido o contexto do programa e apuradas as responsabilidades pelos desvios detectados, há que se repensar o modelo de avaliação utilizado. Não se pretende, aqui, colocar em xeque a questão do método em si, conhecido universalmente. O ponto crucial é como ele foi utilizado nas avaliações das empresas já privatizadas. Embora as alegações contrárias dos representantes das empresas de consultoria e da própria direção do Programa, imaginou-se cenários considerados extremamente pessimistas, com indicadores que levaram à subavaliação e à entrega, pura e simples, aos adquirentes de um patrimônio não diretamente produtivo valiosíssimo, como milhares de hectares de lotes urbanos, casas, hospitais, escolas, etc. Não é tarefa das mais árduas promover, por exemplo, uma avaliação justa deste patrimônio e confrontá-lo com aquela utilizada pelas empresas de consultoria. Como sugestão, poder-se-ia comparar os preços que o Estado paga por hectare desapropriado de terras para fins de reforma agrária, relativos àqueles que esse mesmo Estado recebe nos leilões das estatais. Tem-se como certo que, historicamente, o Estado compra a preços superavaliados e vende a preços subavaliados. Também não é difícil comprovar se estão sendo, efetivamente, necessários os investimentos de curto prazo considerados nas avaliações e que pressionaram, para baixo, os preços mínimos das empresas já privatizadas. Ou, se os preços projetados para os produtos destas empresas guardam relação com aqueles concretamente observados atualmente, idem, em relação aos custos embudados nas projeções, etc.

Além disso, torna-se imperativo verificar como se deu, nos últimos anos, a apropriação destes bens imóveis (terras e prédios), que motivos levaram as estatais a realizarem tais investimentos desfocados do

sistema de produção e que agora estão sendo transferidos, a preços vis, a empresários privados, ao invés de destacá-los e destiná-los a objetivos de interesse social como, por exemplo, a reforma agrária.

Por envolver recursos vultosos e ter papel fundamental no processo de privatização, há que se promover investigação especial sobre a contratação, pelo BNDES, das empresas de consultoria encarregadas das avaliações das empresas constantes do PND. Tal procedimento se reforça, tendo em vista que essas empresas são as responsáveis pela determinação dos preços mínimos para os leilões bem como da própria modelagem de venda das empresas. A CPMI constatou a inexistência de tempo hábil para a Comissão Diretora avaliar o trabalho das consultorias, o que resultou na simples homologação dos estudos encaminhados pelo BNDES. Vale ressaltar que as empresas de consultoria têm direito ao recebimento dos chamados "prêmios-êxito" pela efetivação dos leilões, além da remuneração contratual acordada para a realização dos trabalhos. São percentuais calculados sobre preços mínimos (3,5 milésimos) ou sobre o valor efetivo dos leilões, quando da ocorrência de agios (7,0 milésimos). Sabe-se que é pequeno o número de empresas consultoras com a estrutura e o curriculum exigidos pelo PND. A estratégia destas consultorias e a formação de consórcios e a subcontratação, acarretando uma verdadeira divisão do "bolo" de recursos estipulados para tal rubrica, recursos estes pagos em moeda corrente. Pode-se afirmar, a partir daí, que é reduzido o número de atores que se apresentam na avaliação e na aquisição das empresas constantes do PND. O que é necessário investigar é a possível existência de acordos e acertos anteriores aos leilões que possam depreciar as avaliações e direcionar os futuros adquirentes. As informações constantes deste relatório corroboram tal proposição.

A aquisição de ações pelos empregados das empresas privatizadas tem sido, também, polêmica. É evidente que não se propõe, aqui, a eliminação dos instrumentos utilizados para essa alternativa de democratização do capital. O que se impõe discutir é a utilização dos empregados como instrumento de minimização dos preços das estatais e a necessidade de menores percentuais de arremate, por parte dos empresários, para caracterizar o controle majoritário. Além das artimanhas, já discutidas neste relatório, para o envolvimento dos empregados, tem-se notícia que, em alguns casos, foram utilizados hotéis de luxo para acomodar e bajar

representantes dos trabalhadores, no sentido de viabilizar o processo de conquista do controle acionário. A este propósito, assim se pronunciou o Sr. Jorge Gerdau Johannpeter, em seu depoimento à CPMI: "Quanto ao aspecto ético da última privatização da AÇOMINAS, tenho algumas restrições. Talvez a minha posição seja quase de exagero, mas o fato de o Governo ter financiado 20% dos empregados, antes, impossibilitou um leilão de posições iguais. O grupo ganhador teve que comprar somente 30% das ações, enquanto que o grupo do qual fiz parte teve que comprar 50%. Então, eticamente, pode-se discutir esse processo, porque, ao vender antecipadamente para os empregados, foi-lhes dado um poder de barganha enorme. Alguém talvez diga que eu não tenha tido capacidade de conquistar o pessoal. Contudo, essas pessoas ficaram morando quinze dias por conta de um dos compradores em um hotel em Minas, o que não permitiu que eu procedesse a essas negociações. Eticamente esse é um aspecto a ser mencionado." (grifo nosso).

E necessário sublinhar, também, a utilização de créditos securitizados nos leilões de privatização. Foram transformadas em moedas as dívidas repactuadas com vencimentos que se estendem até o próximo milênio, em absoluto confronto com o que estipula o Art. 16 da Lei 8031, que consigna, apenas, títulos vencidos e jamais vencidos, pela singela razão de que a dívida somente é exigível após o vencimento e quem paga antes do prazo quita o indevido e deve ser responsabilizado por essa prática. Além disso, utilizou-se créditos que merecem atenção especial como, por exemplo, dívidas relativas à desapropriação de um porto em Belém (PA), demandas judiciais com título genérico, dívidas relativas ao Programa de Equalização do Preço do Açúcar e do Alcool, que permanecem sob o manto do mistério, o que permite suscitar dúvidas quanto a sua liquidez. Vale lembrar que se trata de recursos significativos, que ultrapassam a casa dos US\$ 2 bilhões, cuja origem deve ser elucidada.

Por tudo isto, é preciso que a população brasileira tenha conhecimento dos verdadeiros rumos que tomou a venda das estatais. Essa mesma população, que foi às ruas em protesto contra a malversação dos recursos públicos e que propiciou o **impeachment** de um Presidente da República, ainda não teve consciência de como 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. E, não se pode negar que o próprio governo foi conivente nesta malversação. Isto porque, além de tomar decisões "a sete chaves", distante da merecida transparência da discussão, tratou de abarrotar a opinião pública com uma propaganda enganosa, com o intuito de desvalorizar o bem público e incutir na população a idéia de que a venda era necessária e vantajosa, mesmo que a qualquer preço. Seriam, por exemplo, os elefantes lentos e pesados a melhor referência para que a população brasileira formasse sua opinião sobre a tecnologia utilizada na USIMINAS, na CSN, na ACESITA e no segmento petroquímico da PETROBRÁS? Não se pode negar que esse procedimento é malbaratador do patrimônio público porque fere um princípio elementar da gestão pública, qual seja a obrigação implícita de preservar o patrimônio da República.

Recomenda-se, ainda, uma ampla revisão da legislação visando redefinir o programa de acordo com as prioridades apontadas neste relatório, a fim de democratizar o processo de desestatização, dar maior transparência aos leilões, com as indispensáveis modificações na Bolsa de Valores, capazes de propiciar maior segurança ao pequeno investidor

Por último, o Ministério Público deverá tomar todas as providências cabíveis no âmbito de sua competência relativas aos fatos aqui descritos

Senhor Presidente, Senhores Membros da CPMI, neste ponto não concluo o relatório, suspendo-o para que alguém, em momento mais propício e promissor, retome este tenebroso capítulo da Administração Pública Brasileira exaurindo a exaustão esta temática. Colhemos cruel verdade, prematuramente, por certo, em estação oportuna, a essência fática será sazoadada: A nós, apenas, foi possível dar vazão a imperativos íntimos da consciência pessoal que espero converta-se em coletiva. Nosso dever com a Pátria foi manter viva a chama da vigilância e jamais deixá-la submergir no esquecimento, mesmo que revestida da ingenuidade de um protesto solitário, o que esperamos ter perseguido, e dizer como Euclides da Cunha:

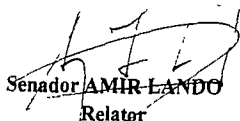
"Aquele campanha lembra um refluxo para o passado.

E foi, na significação integral da palavra um crime.

DENUNCIEMO-LO" (Sertões)

Denunciei, digo eu.

Sala das Sessões, 10 de maio de 1994

  
Senador AMIR LANDO  
Relator