

Expectativa x Realidade - A quantas anda o Programa de Privatizações do Governo Bolsonaro

“Se encaro com apreensão o furor estatizante que periodicamente assola o país, não é por preconceito ideológico contra a empresa pública. As razões são outras.” Roberto Campos.

1. Introdução

O governo Bolsonaro, eleito com a bandeira liberal na economia e ciente da importância das privatizações para mudar essa realidade, ao menos no discurso¹, **caminha a passos curtos nessa complexa agenda**, com múltiplas etapas e requer uma difícil e custosa articulação entre diversos atores para ser efetivamente implementada. São necessárias bem mais do que intenções para consolidar uma agenda forte de privatizações capaz de se traduzir em benefícios reais para a população. E é sob essa perspectiva que o presente estudo, elaborado pela equipe técnica da Bancada do NOVO na Câmara, busca avaliar se as ações do governo Bolsonaro têm de fato se mostrado coerentes e suficientes, entre o discurso e a prática, para o verdadeiro fortalecimento dessa agenda.



46

Controle
Direto



164

Subsidiárias



257

Coligadas



231

Participação
Simples

=



698

Total de
Empresas²

2. Contexto Histórico das privatizações

Governo Collor (1990-1992) Lançado o primeiro Programa Nacional de Desestatizações (PND)³, que organizou pela primeira vez uma forma transparente e estruturada de governança e os mecanismos de alienação das empresas a serem desestatizadas.

Governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) Época em que importantes mudanças legislativas⁴ lançaram as condições legais para os

Expectativa x Realidade - A quantas anda o Programa de Privatizações do Governo Bolsonaro

avanços da desestatização, permitindo a inclusão de setores chaves como telecomunicações, energia e siderurgia.

Governos Lula & Dilma (2003-2016) Significativo retrocesso. O Estado reassumiu o protagonismo de “acelerador” da economia e do crescimento. Instituídas as normais gerais para parcerias público-privadas⁵.

Governo Temer (2016-2018) A agenda voltou a ganhar fôlego e com o apoio do Congresso diversas medidas foram aprovadas para reestabelecer diretrizes menos intervencionistas⁶. O Programa de Parcerias de Investimentos (PPI) passou a ser o principal ator de articulação e decisão acerca das participações privadas em investimentos de infraestrutura e serviços públicos.

Governo Bolsonaro (2019-Atualmente) Desde o período de campanha, uma das maiores promessas anunciadas por Bolsonaro e Paulo Guedes foi “o maior pacote de desestatização do mundo”⁷, visando obter 1 trilhão de reais com a venda de ativos empresariais do governo.

3. Conceitos Básicos

Desestatização Termo mais amplo, que abrange modalidades distintas de redução do Estado na economia, tais como:

Concessão Quando o governo cede a uma empresa privada o direito de explorar determinada atividade por um prazo determinado;

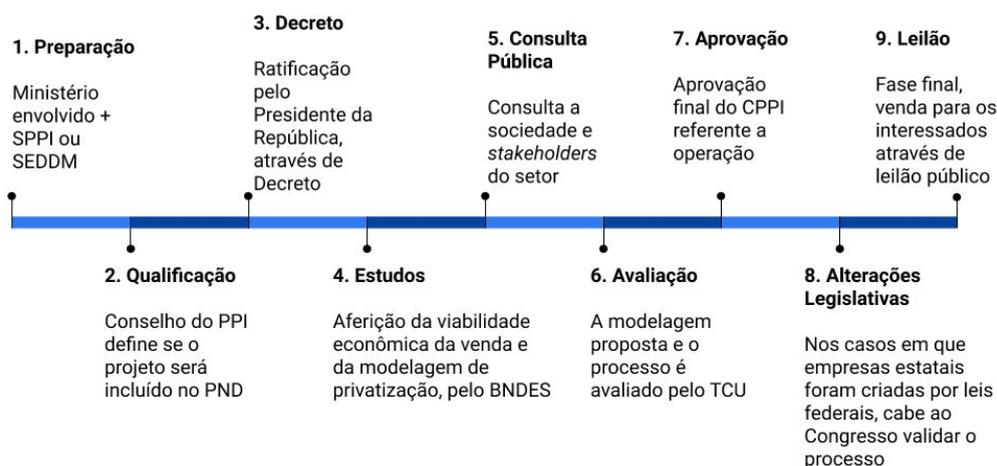
Parceria Público-Privada Quando um empreendimento é levado adiante por meio da cooperação entre o governo e a iniciativa privada;

Desinvestimento Quando há venda de ações da empresa, de forma a não alterar a posição do governo em relação ao controle acionário.

Privatização Venda total de uma empresa ao setor privado.

Expectativa x Realidade - A quantas anda o Programa de Privatizações do Governo Bolsonaro

4. Timeline do Processo de Privatização



5. Até o momento o que de fato foi feito

Logo durante o período de transição, a SEST estimou que, em seu conjunto, as empresas estatais tinham patrimônio pouco acima de R\$ 500 bilhões. Nos primeiros dias do Governo Bolsonaro, foram postas metas ousadas: **a privatização de 17 estatais e a venda de uma série de ativos de subsidiárias**, com o objetivo de trazer caixa para o Tesouro. Como veremos a seguir, avançou-se razoavelmente na formação de caixa através da venda de subsidiárias, mas muito pouco nas privatizações das estatais.

Destacamos abaixo os principais pontos positivos e negativos do programa.

Pontos Positivos

- **Bom mapeamento dos ativos da União:** A equipe técnica do Ministério da Economia fez um bom diagnóstico dos ativos da União, inclusive “descobrimo” alguns até então desconhecidos pela população e pelo próprio governo;
- **Manifestações públicas em favor das privatizações** - Constantes declarações à imprensa e sinalizações ao mercado, por parte da equipe econômica;
- **Planejamento dos estudos do PPI** - Transparência e relatórios periódicos;

Expectativa x Realidade - A quantas anda o Programa de Privatizações do Governo Bolsonaro

- **Aprovação de alguns marcos importantes junto ao Legislativo** - Lei das Telecomunicações, Lei Geral das Agências Reguladoras, Relicitação de Concessões e Marco Legal do Saneamento;
- **Avaliações periódicas das empresas estatais** - Decreto nº 10.263/2020, que obriga a realização de avaliações quadrienais/bienais de todas as empresas estatais com controle direto;
- **Venda de subsidiárias importantes** - Transportadora Associada de Gás e a Liquigás;
- **Superação de metas financeiras em 2019** - O Governo superou em 32% a meta de arrecadação da pasta através de desestatizações e desinvestimentos.

Pontos Negativos

- **Falta de apoio político** - Ausência de grandes esforços por parte do Presidente e constantes recuos na articulação política junto ao Congresso Nacional;
- **Foco inicial nas subsidiárias** - A venda de subsidiárias não apresenta, por si só, avanços significativos, uma vez que os recursos obtidos não ingressam no Tesouro, mas apenas no caixa das estatais;
- **Incoerências entre declarações públicas** - Discurso divergente entre equipe econômica, o presidente e a realidade: 1 Tri como intenção de arrecadação vs avaliação de 500 Bi como real valor dos ativos;
- **Intervenção direta** - Retirada do ar de um anúncio publicitário do Banco do Brasil, por solicitação direta do núcleo presidencial;
- **Monopólio** - Exclusividade da Caixa para o pagamento do auxílio emergencial;
- **Sobreposição de competências** - Indicativos de sobreposições de funções entre a Secretaria Especial do Programa de Parcerias de Investimentos (SPPI) e a Secretaria Especial de Desestatização, Desinvestimentos e Mercado (SEDDM);
- **Descompasso entre as metas e a execução em 2020** - Diante de um cenário de incertezas provocado pela crise do coronavírus é compreensível que o planejamento seja recalibrado, porém, o que se observa até o momento é a lentidão dos processos mesmo nos calendários reajustados.

Expectativa x Realidade - A quantas anda o Programa de Privatizações do Governo Bolsonaro

Detalhamos a seguir, o estágio de privatização de cada uma das 17 principais estatais.

Situação das Empresas Estatais

Estatal	Estágio	Observação
Casa da Moeda	Aparente desistência	Apesar de as informações do PPI apontarem que o processo se encontra em “fase de estudos para modelagem” - tendo ocorrido inclusive contratação de consultoria para tanto - o Presidente divulgou recentemente que a empresa foi retirada da lista das privatizações por constituir “questão estratégica.” ^[1]
CBTU	Plano da intenção	Etapa inicial, de estudos, nem sequer foi iniciada.
Correios 🇧🇷	Plano da intenção	Etapa inicial, de estudos. O BNDES fechou recentemente a contratação dos estudos para a modelagem da venda e o governo está em fase de produção do projeto de lei que será enviado ao Congresso.
DATAPREV	Plano da intenção	Etapa inicial, de estudos, nem sequer foi iniciada.
SERPRO	Plano da intenção	Etapa inicial, de estudos, nem sequer foi iniciada.
TRENSURB	Plano da intenção	Etapa inicial, de estudos, nem sequer foi iniciada. A empresa já havia sido incluída no PND pelo Governo Temer.
Porto de Santos (CODESP) 🇧🇷	Plano da intenção	Etapa inicial, de estudos, junto ao BNDES.
Telebrás	Plano da intenção	Etapa inicial de estudos nem sequer foi iniciada e não houve movimentação significativa de envio de PL ou outra articulação com o Congresso para viabilizar as alterações legislativas necessárias.
ABGF	Em relativa execução	Conforme PPI, os estudos foram concluídos, mas a etapa seguinte - de consulta pública - ainda não foi iniciada. Não há dados sobre o teor e conclusões desses estudos e o status informado do projeto ainda é “em discussão sobre o modelo de desestatização.”

Expectativa x Realidade - A quantas anda o Programa de Privatizações do Governo Bolsonaro

Estatual	Estágio	Observação
Caixa Seguridade 	Em relativa execução	O governo editou a MP 995/2020, que permite a criação de subsidiárias privadas, permitindo a modelagem de IPO até o fim de setembro ou início de outubro.
CEASAMINAS	Em relativa execução	Informação genérica de que os “estudos iniciais se encontram em andamento.”
CEITEC	Em relativa execução	No site do PPI, informação genérica de que os “estudos se encontram em andamento.” Em reunião recente, de 10.06.2020, o CPPI recomendou que sua desestatização seja realizada mediante Dissolução Societária.
Eletrobras 	Em relativa execução	A estatal já havia sido incluída no PND pelo Governo Temer. O Projeto de Lei enviado pelo Governo Bolsonaro ao Congresso diz respeito a sua capitalização, e não propriamente a sua privatização, e está parado, sem nem sequer relator designado, desde novembro de 2019. Portanto, pode-se dizer que pouco se caminhou para sua privatização.
EMGEA	Em relativa execução	Foram contratados os “serviços técnicos para realização dos estudos” mediante pregão eletrônico pelo BNDES, mas tais estudos ainda não foram concluídos.
Porto de São Sebastião	Em relativa execução	Informação genérica de que os “estudos iniciais se encontram em andamento.”
Porto do Espírito Santo (CODESA)	Em relativa execução	Informação genérica de que os “estudos iniciais se encontram em andamento.”
Lotex ^[2]	Concluído	Concessão para explorar a atividade por 15 anos, arrematada pelo lance mínimo do leilão.

^[1] FORBES. Bolsonaro fala em privatizações, mas descarta Caixa, BB e núcleo da Petrobras. 2020. Disponível em: <https://forbes.com.br/negocios/2020/05/bolsonaro-fala-em-privatizacoes-mas-descarta-caixa-bb-e-nucleo-da-petrobras/>

^[2] Apesar de contabilizada na lista como “uma das 17 estatais em privatização”, a LOTEX era uma atividade da Caixa Loterias, e não uma empresa em si. As estatais com o símbolo “” foram definidas como prioritárias pelo ministro Paulo Guedes, segundo apurações do portal Antagonista. Disponível em: <https://mais.oantagonista.com/#/brasil/quais-estatais-guedes-ainda-acredita-que-pode-privatizar/?subcategoria=>

Expectativa x Realidade - A quantas anda o Programa de Privatizações do Governo Bolsonaro

Como pode-se observar, o único processo concluído foi o de concessão da LOTEX - que já havia sido incluída no PND pelo governo Temer e, aliás, tinha sido erroneamente classificada como “estatal” na “lista das empresas a serem privatizadas” divulgada pelo governo Bolsonaro. Operada pela Caixa Econômica, a LOTEX foi a leilão para concessão de sua operacionalização - e não para sua venda.

6. Conclusão

As privatizações realizadas pelo Governo têm se limitado à privatização de empresas estatais subsidiárias individualmente - e não de suas *holdings*, portanto, até o momento, não se efetivou a privatização de uma estatal controladora sequer.

Dentro da estrutura institucional e a coordenação dos processos de privatizações, aspectos como a similaridade de certas funções institucionais das Secretarias (SPPI e SEDDM); a falta de autorreferência entre elas e a insuficiente transparência quanto a definição exata de seus papéis (em especial da SEDDM) sugerem que pode estar ocorrendo sobreposição de funções e ineficiências de articulação entre essas duas estruturas.

Quanto à estratégia que governo vem utilizando para privatizar - a de vender as subsidiárias das empresas -, verificou-se que esta não representa, por si, um avanço significativo, uma vez que os recursos obtidos não ingressaram no Tesouro, mas apenas no caixa das *holdings*, que permanecem estatais. Sob um olhar otimista, é possível considerar esse modo de agir apenas como uma etapa inicial, em um plano que, espera-se, seja mais ambicioso. Nesse caso, é necessário analisar criticamente os discursos que cantam as vantagens dessas vendas e monitorar se o governo tem realmente se empenhado para vender as empresas-mãe.

Em resumo, portanto, o diagnóstico do programa de privatizações do governo Bolsonaro mostrou que há certa incongruência entre discurso e prática e que a forma com que a agenda vem sendo conduzida está longe de ser a mais eficiente possível. É certo que houve alguns avanços pontuais, mas muitos são herança de projetos iniciados ainda no governo Temer ou alcançados graças a SPPI, estrutura de governança também formada naquele governo. No geral, o que se verificou é que, apesar de seus discursos privatizantes, o governo tem caminhado muito pouco em direção ao cumprimento de suas promessas e à real consolidação dessa agenda no Brasil.

Expectativa x Realidade - A quantas anda o Programa de Privatizações do Governo Bolsonaro

7. Referências

- 1 - Sobre o tema, COUTINHO, Diogo. Direito e Economia Política na Regulação de Serviços Públicos. 2014. pp. 91-99.
- 2 - PPT A Reconstrução do Estado - Ministério da Economia. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/noticias/2020/abril/venda-de-ativos-fara-parte-da-agenda-de-reconstrucao-do-brasil-indica-salim-mattar>
- 3 - Nesse sentido, VASCONCELOS, Erick. Como as privatizações criaram novas estatais no Brasil? 2014. Disponível em: <https://www.mises.org.br/article/1930/como-as-privatizacoes-criaram-novas-estatais-no-brasil>
- 4 - LEI Nº 8.031, DE 12 DE ABRIL DE 1990. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8031.htm
- 5 - LEI Nº 11.079, DE 30 DE DEZEMBRO DE 2004. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/111079.htm#:~:text=Art.,Distrito%20Federal%20e%20dos%20Munic%C3%ADpios.&text=2%C2%BA%20Parceria%20p%C3%ABlico%20privada%20%C3%A9,na%20modalidade%20patrocinada%20ou%20administrativa.
- 6 - Exemplos são a Reforma Trabalhista; a PEC do Teto de Gastos; a proposição de modelo para capitalização da Eletrobrás; a Lei das Estatais (Lei.13.303/2016); a redefinição do papel do BNDES com a TLP.
- 7 - Ver promessas de campanha em reportagens de 2018 como: EXAME. Bolsonaro promete privatizar estatais e Haddad reduzir imposto no JN. 2018. Disponível em: <https://exame.com/videos/direto-da-bolsa/bolsonaro-promete-privatizar-estatais-ehaddad-reduzir-impost-o-no-jn/>
- 8 - Conforme manifestação institucional no Twitter do Ministério da Economia em 18.10.2019: "No Brasil, as privatizações visam o combate à corrupção e a geração de renda e empregos. Seguimos o prometido: tirar do Estado tudo o que puder ser administrado pela iniciativa privada."
- 9 - ESTADÃO. Petrobrás, Caixa e BB serão as únicas estatais do governo Bolsonaro. 2019. Disponível em: <https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,vale-nao-pode-ser-sacrificada-os-responsaveis-sim-dizsecretario,70002698826>
- 10 - VALOR. Bolsonaro veta campanha de Marketing do BB. 2019. Disponível em: <https://valor.globo.com/politica/noticia/2019/04/25/bolsonaro-veta-campanha-de-marketing-do-bb-e-diretor-responsavelcai.ghtml>
- 11 - ANTAGONISTA. Quais estatais Guedes ainda acredita que pode privatizar. Disponível em: <https://mais.antonista.com/#/brasil/quais-estatais-guedes-ainda-acredita-que-pode-privatizar/?subcategoria=>