

## 1. Introdução

Em um país em que faltam gases nos hospitais<sup>1</sup> e praticamente metade da população não têm acesso à rede de esgoto<sup>2</sup>, o Estado possui participações em bancos do Egito e da Venezuela. E outros 615 ativos empresariais.<sup>3</sup>

**Apesar do gigantismo estatal, o Estado falta onde é necessário no Brasil.** E o governo Bolsonaro, ao menos no discurso<sup>4</sup>, parece estar ciente da importância das privatizações para mudar essa realidade.

Acontece que privatizar é um processo complexo, com múltiplas etapas e que requer a articulação entre diversos atores para ser efetivamente concluído. Além disso, ainda que concluído, esse processo pode ser, ao fim, disfuncional, desembocando em resultados sub-ótimos a longo prazo<sup>5</sup> ou mesmo não significando uma real redução do poder do estado na economia e na gestão das empresas.<sup>6</sup>

É necessário bem **mais do que discurso** para se consolidar uma agenda forte de privatizações, capaz de efetivamente se traduzir em benefícios reais. E é sob essa perspectiva que o presente estudo busca **avaliar se as ações do governo Bolsonaro têm de fato se mostrado coerentes e suficientes para o real fortalecimento dessa agenda**

Após um breve panorama sobre o histórico do movimento de privatizações no Brasil e das principais estatais hoje sob o controle do governo, a primeira parte do estudo se propõe a mostrar, em linhas gerais, **quais são as etapas e quem são os principais atores envolvidos em um processo de privatização nos dias atuais.**

Após a compreensão desse processo, passa-se a analisar **a forma com que a atual gestão vem conduzindo a agenda.** Expõe-se inicialmente quais foram as **promessas iniciais** e como têm sido **as manifestações do governo** sobre o tema desde o período de campanha. Em seguida, são avaliados aspectos **mais gerais** dos primeiros 15 meses de gestão, como a **viabilidade das propostas divulgadas**, a **transparência** na condução do processo, a **coordenação** entre os atores envolvidos e a **coerência** entre discurso e a prática. Em seguida, analisa-se a **estratégia** de desestatização do governo e o **estágio em que cada uma das estatais cuja privatização foi prometida se encontra na timeline desse processo.** Por fim, avalia-se individualmente como tem sido o desempenho do governo na consecução de algumas **propostas que acabam por tangenciar essa agenda**, como as promessas de aperfeiçoamento da governança das

<sup>1</sup>GLOBO. Médica denuncia falta de insumos em hospital que atende pacientes com coronavírus no RN. 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/rn/rio-grande-do-norte/noticia/2020/04/09/medica-denuncia-falta-de-insumos-em-hospital-que-atende-pacientes-com-coronavirus-no-rn-e-como-dirigir-carro-sem-volante.ghtml>

<sup>2</sup>Segundo dados do Ministério do Desenvolvimento Regional referentes a 2018. Confira-se em: GLOBO. *Metade da população brasileira não tem acesso a rede de esgoto.* 2019. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2019/12/10/metade-da-populacao-brasileira-nao-tem-acesso-a-rede-de-esgoto-diz-ministerio.ghtml>

<sup>3</sup>Dados divulgados em 22.04.2020 pelo Secretário Especial de Desestatizações, Desinvestimentos e Mercado, Salim Mattar, na apresentação “A reconstrução do Estado”, cujos slides estão disponíveis em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/centrais-de-conteudo/apresentacoes/2020/a-reconstrucao-do-estado-seddm-22-04-2020-1.pdf/view>

<sup>4</sup>Nesse sentido, diversas manifestações do Presidente, Jair Bolsonaro, do Min. da Economia, Paulo Guedes, e do Secretário de Desestatizações, Salim Mattar, como: VALOR. *Guedes quer vender todas as estatais.* 2019. Disponível em: <https://valor.globo.com/brasil/coluna/guedes-quer-vender-todas-as-estatais.ghtml>

<sup>5</sup>Sobre o tema, COUTINHO, Diogo. *Direito e Economia Política na Regulação de Serviços Públicos.* 2014. pp. 91-99.

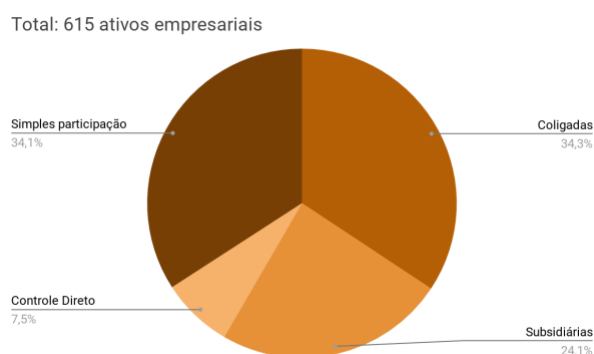
<sup>6</sup>Nesse sentido, VASCONCELOS, Erick. *Como as privatizações criaram novas estatais no Brasil?* 2014. Disponível em: <https://www.mises.org.br/article/1930/como-as-privatizacoes-criaram-novas-estatais-no-brasil>

empresas estatais, de melhoria de gestão dos ativos imobiliários da União, de aumento de confiança para investidores estrangeiros e de realização de nomeações técnicas para cargos de comando.

A conclusão do estudo é a de que, apesar de seus discursos privatizantes, o governo Bolsonaro tem caminhado muito pouco em direção ao cumprimento de suas promessas e à real consolidação dessa agenda no Brasil.

## 2. Mapa das estatais e panorama histórico das privatizações

Atualmente, os 615 ativos empresariais que pertencem a União dizem respeito a: empresas de controle direto, suas subsidiárias, suas coligadas e outras em que o Estado dispõe de simples participação<sup>7</sup>:



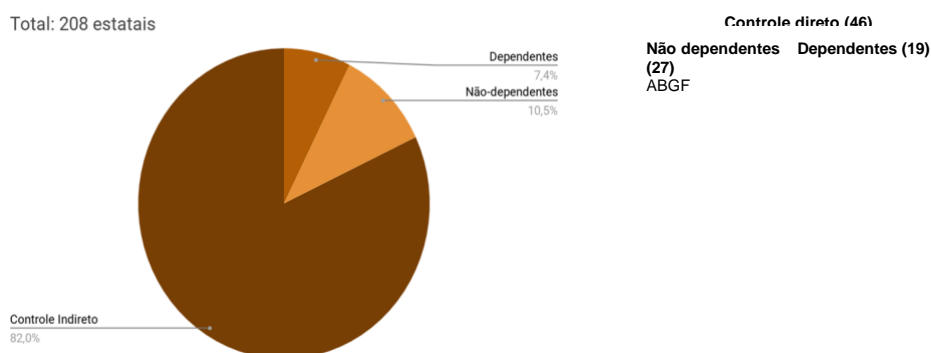
Dentre esses ativos, são contabilizadas **204 empresas estatais federais**,<sup>8</sup> das quais **158 são de controle indireto pela União**<sup>9</sup> e **46 de controle direto**. Dentre as de controle direto, **19 são dependentes** e **27 são não-dependentes** de recursos da União:<sup>10</sup>

<sup>7</sup>Em síntese, as **estatais de controle direto** são as empresas cujo o controlador é a União. As **subsidiárias** são empresas de controle indireto pelo Estado, vinculadas às *holdings* sobre as quais a União possui controle direto. As **coligadas** são empresas em que as controladas ou suas subsidiárias possuem participação significativa (10% ou mais) e as de **simples participação** são as que o Estado possui participação abaixo desse percentual.

<sup>8</sup>As **estatais** são empresas criadas por lei que pertencem ao governo. Podem ser classificadas em **empresas públicas**, quando pertencem integralmente ao governo (em exemplo da Caixa Econômica Federal e dos Correios); ou em **sociedades de economia mista**, quando - apesar de o governo possuir a maioria de suas ações - são também abertas para acionistas privados (como a Petrobrás e o Banco do Brasil).

<sup>9</sup>Dados do último Boletim das Empresas Estatais Federais divulgado pela Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (SEST), relativo ao terceiro trimestre de 2019.

<sup>10</sup>As empresas **dependentes** são as que recebem do ente controlador recursos financeiros para pagamento de despesas com pessoal ou de custeio em geral ou de capital - excluídos, no último caso, aqueles provenientes de aumento de participação acionária.



Grande parte dessas empresas foi criada ainda na **era Vargas ou no governo militar**<sup>11</sup>, sob a lógica de um modelo protecionista e nacionalista que servia de base para a **valorização do intervencionismo estatal** em suas múltiplas manifestações - incluindo-se aí a **intensa criação de estatais**.

Essa concepção acerca do papel do Estado na economia começou a mudar em 1979 durante o **Governo Figueiredo**: a criação do **Programa Nacional de Desburocratização** e da **Secretaria Especial de Controle das Empresas Estatais** (SEST) representaram - ainda que timidamente - a primeira manifestação concreta de uma preocupação com o gigantismo estatal no Brasil.

Foi somente a partir de 1990 que a agenda de privatizações no Brasil começou a deslançar. Durante o **governo Collor** (1990-1992), foi encarada como uma peça fundamental de ajuste fiscal, em uma conjuntura de reformas do Estado que seguia a tendência internacional de políticas macroeconômicas neoliberais apregoadas pelo chamado “Consenso de Washington”<sup>12</sup>. Nesse contexto, foi lançado - mediante a aprovação da Lei 8031/1990 - o primeiro Programa Nacional de Desestatizações (PND), que organizou de uma forma transparente e estruturada a governança e os mecanismos de alienação das empresas a serem desestatizadas.

A agenda ganhou impulso redobrado nos dois **governos de Fernando Henrique Cardoso** (1995-2002), época em que importantes mudanças legislativas<sup>13</sup> lançaram as condições legais para os avanços da desestatização, permitindo a inclusão de setores chaves como telecomunicações, energia e siderurgia. Destas, vale ressaltar o papel da Lei 9.491/1997, que, ao substituir e aperfeiçoar alguns procedimentos da Lei base 8031/1990, além de criar o Conselho Nacional de Desestatização (CND), ficou conhecida como “Lei do PND”, estabelecendo as balizas do Programa que vige até hoje<sup>14</sup>.

<sup>11</sup> Durante o governo de Vargas, destaca-se a criação do BNDES e BNB (1952) e da Petrobrás (1953). Durante o governo militar, exemplos são os Correios (1969), SERPRO (1970), Telebrás, Embrapa e Infraero (1972), Codevasf e Dataprev (1974), e Nuclep (1975).

<sup>12</sup> Diretrizes de política macroeconômica de cunho liberal recomendadas por instituições financeiras internacionais (como o FMI, Banco Mundial e Tesouro dos EUA) para os países em desenvolvimento que atravessam um longo período de dificuldades para o crescimento de suas economias.

<sup>13</sup> Como exemplos, pode-se citar: a Lei das Concessões (Lei 8987/1995); a Lei 9491/1997, que revogou e alterou alguns procedimentos da Lei base 8031/1990; (iii) a Lei Geral de Telecomunicações (Lei 9472/1997); a criação das agências reguladoras; e a quebra do monopólio estatal do petróleo, com a promulgação da Lei 9478/1997.

<sup>14</sup> Apesar de sua inegável importância para a diminuição da intervenção direta do Estado na economia, vários defensores das privatizações reconhecem que, na ânsia por superar o déficit fiscal e dar sobrevida ao Plano Real, o governo acabou “vendendo a prata para jantar fora” no caso de algumas estatais, o que se traduziu em certa ineficiência sob uma perspectiva de longo

Já durante os **governos de Lula e Dilma**, a agenda sofreu significativo retrocesso. O papel do Estado como empreendedor e provedor voltou a ser considerado no Brasil, e os programas perderam espaço frente a ideia de que o protagonismo do Estado deveria ser restabelecido como forma de acelerar o crescimento. Nesse cenário, a venda permanente de ativos do Estado ao setor privado foi praticamente interrompida no período de 2003 a 2018 - embora tenham sido consolidados programas de concessão e aprovada a legislação das Parcerias Público Privadas, que inaugurou um novo modelo de relacionamento do Estado com os investimentos privados.

Com o **governo Temer**, a agenda de desestatizações voltou a ganhar fôlego: com apoio do Congresso, diversas medidas foram tomadas para reestabelecer diretrizes de inspiração menos intervencionista<sup>15</sup>. Dentre essas, vale destacar a Lei 13.334/2016, que criou o Programa de Parcerias de Investimentos (PPI) que passou a ser o principal ator de articulação e decisão acerca das participações privadas em investimentos de infraestrutura e serviços públicos no Brasil - inclusive sobre os processos de privatização. No governo Bolsonaro, ao menos no discurso, o ânimo com o projeto parece continuar. Resta analisar se, na prática, as ações do governo têm refletido um real comprometimento com a consolidação dessa agenda. Antes de realizar essa análise, é interessante entender - em linhas gerais - como ocorre e quais são os principais atores envolvidos em um processo de privatização atualmente.

## 3. O processo de privatizações de empresas públicas federais

### Desestatização vs. Privatização

Inicialmente, convém delimitar o sentido de termos importantes para o estudo da agenda. Quando se fala em “**desestatização**”, faz-se referência a um **termo mais amplo**, que abrange **modalidades distintas** de redução da atuação direta do Estado na economia. A desestatização pode tomar a forma operacional de uma **concessão**, quando o governo cede a uma empresa o direito de explorar determinada atividade **por um prazo determinado**; de uma **PPP (Parceria Público-Privada)**, quando um empreendimento é levado adiante por meio de **cooperação** entre o governo e a iniciativa privada; de um simples **desinvestimento**, quando há vendas de ações que não alteram a posição do governo em relação ao controle acionário das empresas; ou de uma **privatização**, quando ocorre a venda total de uma empresa ao **setor privado**.<sup>16</sup> **O presente estudo tem como foco essa última modalidade de desestatização. Em específico, os processos de privatização de empresas estatais federais**

---

prazo. Há quem avalie, ainda, que na realidade essas privatizações não resultaram em uma real diminuição da intervenção do Estado no comando das empresas e na economia em geral. Sobre o tema: 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>

<sup>15</sup>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.

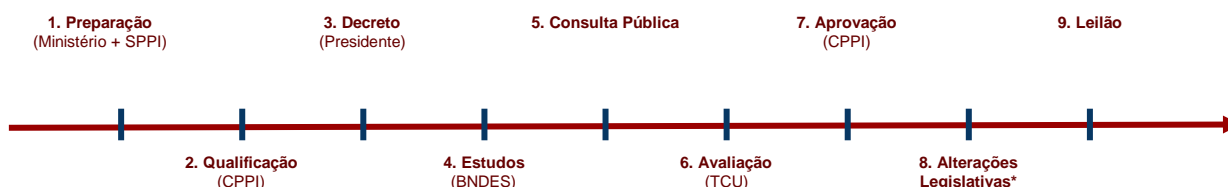
<sup>16</sup> Importante notar que, além dessas modalidades “estanques” de desestatização, existem diversos instrumentos que, em diferentes nuances, podem ser utilizados para destravar as amarras gerenciais que ainda recaem sobre a Administração Pública - ainda que utilizados como etapas iniciais em contextos de transição. Exemplos são os **consórcios de natureza híbrida, joint ventures, concessões, empresas semiestatais, garantias públicas, cofinanciamento, fundos de private equity, venture capital, gestão privada**, ou, ainda, a combinação desses instrumentos.

## Atores envolvidos e timeline das privatizações

Em geral, o processo de privatização no âmbito federal engloba as ações dos seguintes atores públicos:

- ❖ **Ministérios setoriais e respectivas agências reguladoras**, responsáveis pela formulação das respectivas política setoriais e, portanto, a quem cabe o *planejamento e a estruturação inicial dos projetos* de desestatização em seus setores;
- ❖ **Secretaria do Programa de Parcerias de Investimentos<sup>17</sup> (SPPI)**, que funciona como um “hub” de *conexão* entre os demais atores envolvidos, *articulando e monitorando<sup>18</sup>* o papel dos **Ministérios setoriais**, dos **órgão de controle**, do **BNDES** e dos **segmentos empresariais** interessados em assumir as empresas privatizadas;
- ❖ **Conselho do Programa de Parcerias de Investimentos (CPPI)**, que *delibera* sobre os projetos encaminhados pelos Ministérios e **recomenda** ao Presidente a inclusão ou exclusão de empresas no Programa Nacional de Desestatizações;
- ❖ **Presidente da República**, que ratifica, por decreto, essa recomendação do CPPI;
- ❖ **Banco Nacional do Desenvolvimento (BNDES)**, que realiza os *estudos e/ou* promove a *contratação de consultoria* ou outros serviços especializados necessários à execução das privatizações;
- ❖ **Secretaria Especial de Desestatizações, Desinvestimentos e Mercado (SEDDM)**, criada no governo Bolsonaro com a missão de (i) coordenar, supervisionar e executar o PND no âmbito do Ministério da Economia; (ii) tomar medidas para aperfeiçoar a governança corporativa das empresas estatais federais; e (iii) racionalizar a administração dos bens imobiliários da União.

A *timeline* do processo de privatização das estatais de controle direto<sup>19</sup> pode ser assim representada:



Em síntese, após a etapa de **preparação (1)** conduzida no âmbito Ministerial com o acompanhamento da Secretaria do PPI, as informações providenciadas são sistematizadas e remetidas ao Conselho do PPI<sup>20</sup>,

<sup>17</sup> Criado em 2016 sob o governo de Michel Temer, o PPI tem por finalidade ampliar e fortalecer a “interação entre o Estado e a iniciativa privada por meio da celebração de contratos de parceria para a execução de empreendimentos públicos de infraestrutura e de outras medidas de desestatização.” Sua estrutura é formada por um Conselho e uma Secretaria, originalmente vinculados a Presidência da República e **transferidos no início de 2020 para o Ministério da Economia** em formato de Secretaria Especial. Atualmente a SPPI é encabeçada pela Secretária Martha Seillier.

<sup>18</sup> A SPPI informou em seu último relatório de gestão que tem tomado uma postura ativa no sentido de **pressionar** os Ministérios a encaminharem um conjunto de documentos informativos acerca de suas empresas vinculadas passíveis de integrar o PND, incluindo aspectos regulatórios e perspectivas de prazos para desenvolvimento dos projetos de privatização.

<sup>19</sup> O processo de venda das subsidiárias é bem mais simples na maioria dos casos. Normalmente, segue rito estabelecido no conselho de administração da estatal-mãe.

<sup>20</sup> O Conselho é composto pelos **Ministros da Economia** (que o preside), da **Casa Civil**, da **Secretaria de Governo**, da **Infraestrutura**, de **Minas e Energia**, do **Meio Ambiente e Desenvolvimento Regional**; e pelos **presidentes do Banco do Brasil**, da **Caixa Econômica Federal** e do **BNDES**. Em sua composição original, era presidido pelo Min. da Casa Civil. Com a edição da

que delibera sobre os projetos e escolhe quais efetivamente deverão ser incluídos no PND - etapa de **qualificação (2)**. O produto dessa deliberação é uma **Resolução de Recomendação** - que, para as estatais com valor superior a R\$ 300 milhões<sup>21</sup>, deve ainda ser **ratificada pelo Presidente da República por Decreto (3)** para que de fato resulte na inclusão da empresa no Programa Nacional de Desestatizações (PND).

Concluída sua inclusão, são realizados os **estudos (4)** para aferir a viabilidade econômica da venda e definir a melhor modelagem para a privatização. Diferentemente das concessões - em que essa etapa é conduzida pelo Ministério setorial - no caso das privatizações, é de atribuição do BNDES<sup>22</sup>, que os realiza por conta própria ou mediante contratação<sup>23</sup> de consultoria especializada. Após, a **modelagem proposta** é levada a **consulta pública (5)**; em seguida, **avaliada pelo TCU (6)**; e, posteriormente, deve **voltar ao CPPI (7)** para que também seja aprovada por este.

**Em alguns casos, ainda, é necessário o aval do Congresso (8) para privatizar.**

Há quem alegue que, como a maioria das empresas estatais foi *criada* por lei federal, a privatização de todas também deveria ser realizada via lei federal, de forma que haveria necessidade de **autorização do Congresso para privatizar cada uma delas**<sup>24</sup>.

Acontece que, na Lei 9.491/97 (Lei do PND) - norma que até hoje rege as desestatizações no Brasil - há uma **autorização genérica** conferida pelo Legislativo ao **Executivo** para a privatização, de forma que ficou transferida a este a **prerrogativa de decidir quando e o quê privatizar**.

Isso porque a Lei definiu, de forma ampla, as empresas que podem ser objeto de desestatização, incluindo **“todas as empresas, inclusive instituições financeiras, controladas direta ou indiretamente pela União, instituídas por lei ou ato do Poder Executivo”**; bem como **“todas as empresas criadas pelo setor privado e que, por qualquer motivo, passaram ao controle direto ou indireto da União.”**

**Assim, em regra, cabe ao Executivo dar início, conduzir e concluir o processo de privatização, sem necessidade de autorização legislativa.**

No entanto, há importantes **exceções**: primeiro, a própria Lei do PND ressalvou que essa autorização genérica não seria aplicável a determinadas empresas: o **Banco do Brasil**, a **Caixa Econômica Federal** e as estatais que exercem atividades privadas da União relacionadas às **telecomunicações** e aos **serviços nucleares**.<sup>25</sup>

---

MP 922/2020, em março de 2020, estabeleceu-se que “ato do Poder Executivo disporá sobre o funcionamento e a composição do CPPI”, de forma que o atual governo pode, agora, modificar livremente sua composição.

<sup>21</sup> Até novembro de 2019, a inclusão de todas as empresas estava condicionada a ratificação por Decreto.

<sup>22</sup> Para tanto, o Banco conta com uma Diretoria de Privatizações, atualmente dirigida por Leonardo Cabral. É interessante notar que o BNDES desempenhou protagonismo bem maior no Programa dos anos 1990, quando cumpriu papel de articulador que atualmente é função do PPI e, principalmente, forneceu o “lastro” do processo, provendo as chamadas “moedas de privatização” (títulos utilizados nos primeiros leilões em larga escala) e disponibilizando financiamentos atrativos para atores privados comprarem as empresas estatais. Para mais sobre o papel do Banco em ambos os programas, ver: OLIVEIRA FILHO. Etapas da desestatização no Brasil: 30 anos de história. 2019, p. 10.

<sup>23</sup> Essa contratação pode ser realizada estabelecendo-se preço fixo ou comissionado, mas sempre mediante licitação.

<sup>24</sup> Para obedecer o que se chama de “princípio do paralelismo das formas”. Exemplos de esforços nesse sentido no Congresso são os PDLs 3, 8, 29 e 49/2020, que buscam sustar Decreto presidencial que incluiu a DATAPREV no PND; e os PDLs 2, 7, 22, 30 e 50/2020, que buscam sustar o Decreto que incluiu o SERPRO - todos com base nesse argumento.

<sup>25</sup> Vale notar que essa ressalva não se aplica às subsidiárias dessas estatais, que podem ser vendidas mesmo sem previsão legal.



Segundo, no caso de outras estatais há expressa vedação legal proibindo sua privatização. É o que acontece com a **Petrobrás**, cujo art. 62 da lei 9478/97 exige o controle público da empresa; e a **Eletrobrás**, que originalmente era abarcada por essa autorização genérica, mas foi expressamente excluída do PND pela Lei 10.848/04.

Terceiro, há casos em que a privatização demanda a quebra de um monopólio garantido por lei ou pela Constituição, como ocorre com os **Correios**, a **Casa da Moeda**, a **EBC** e a **Hemobrás**.

**Nessas três circunstâncias - (i) empresas ressalvadas pela própria lei do PND, (ii) empresas cuja privatização é expressamente vedada por lei, e (iii) empresas cujas atividades são monopólio do Estado - é necessário aval do Congresso para privatizar. Nos demais casos, não.**

Inclusive, em relação às **subsidiárias** - mesmo as controladas pelas empresas não abrangidas por essa autorização genérica - há entendimento pacífico do Supremo Tribunal Federal no sentido de que não é necessária autorização legislativa específica nem licitação, desde que a desestatização siga “procedimento que observe os princípios da administração pública, respeitada, sempre, a exigência de necessária competitividade”.

Assim, da lista das 17 estatais que o atual governo almeja privatizar (exposta na seção a seguir), apenas os processos de privatização da **Eletrobrás**, da **Telebrás**, dos **Correios**, da **Casa da Moeda** e da **EBC** deverão - além das etapas descritas acima - passar também pelo Congresso antes de se prosseguir para a etapa final de **leilão (9)**.

## 4. Análise da condução da agenda das privatizações pelo governo Bolsonaro

### 4.1 Propostas iniciais do governo

Desde o período de campanha, uma das grandes promessas anunciadas por Bolsonaro e Paulo Guedes foi justamente o que eles denominaram de o “maior pacote de desestatização do mundo.”<sup>26</sup>

Do ponto de vista *quantitativo*, a promessa do governo era a de obter 1 trilhão com a venda de ativos empresariais e mais 1 trilhão com a venda de imóveis. No início de 2019, o governo refez os cálculos e divulgou projeção ainda mais otimista: 1,25 trilhões de reais com privatizações.<sup>27</sup> Esse mesmo valor foi reiterado em algumas manifestações recentes do Ministro<sup>28</sup>.

No que diz respeito a *quais empresas seriam privatizadas*, identifica-se certa contradição em alguns dos discursos. Ao se referirem às *estatais em seu conjunto* - tanto em manifestações de campanha<sup>29</sup> como em

---

<sup>26</sup> 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-e-haddad-reduzir-imposto-no-jn/>

<sup>27</sup> CORREIO BRAZILIENSE. Privatizar estatais poderia render 1.25 trilhão. 2019. Disponível em: [https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/economia/2019/03/13/internas\\_economia,742782/privatizar-as-estatais-poderia-render-r-1-25-trilhao-diz-guedes.shtml](https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/economia/2019/03/13/internas_economia,742782/privatizar-as-estatais-poderia-render-r-1-25-trilhao-diz-guedes.shtml)

<sup>28</sup> Disponível em: <https://www.eusoulivres.org/livrescast/barrado-pelo-stf-bolsonaro-volta-atras/>

<sup>29</sup> GLOBO. Economista do PSL, Paulo Guedes defende a privatização de 'todas' as estatais. 2018. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/eleicoes/2018/noticia/2018/08/24/economista-do-psl-paulo-guedes-defende-a-privatizacao-de-todas-as-estatais.ghtml>

pronunciamentos mais recentes<sup>30</sup> - o atual presidente e sua equipe econômica deixaram claro que a intenção era vender tudo<sup>31</sup>, "tirando do Estado tudo o que puder ser administrado pela iniciativa privada."<sup>32</sup> Já em discursos sobre os *planos específicos* para determinadas empresas, houve dubiedades. Em relação à Petrobrás, por exemplo, Bolsonaro ora se posicionou contra a privatização, por entender que se trata de empresa estratégica,<sup>33</sup> ora admitiu a possibilidade de sua venda<sup>34</sup> como resposta ao aumento do preço dos combustíveis.

Já os pronunciamentos do Secretário da SEDDM, Salim Mattar, aparentaram mais coerência e cautela. O Secretário expôs em diversas manifestações que o governo seria "célere mas não afoito" na condução da agenda. E que, embora "se pudesse, privatizaria todas (as empresas)", o processo de privatizações "seria feito de forma cuidadosa, gradual e constante."<sup>35</sup> Nesse sentido, descartou - desde o início - a privatização da Petrobrás, do Banco do Brasil, do BNDES e da Caixa Econômica Federal na atual gestão<sup>36</sup> - apesar de se comprometer a "enxugá-las" com a venda de parte significativa de suas subsidiárias<sup>37</sup>. Com exceção dessas empresas, Salim afirmou que a intenção era vender todas as demais estatais.<sup>38</sup>

A parte desses pronunciamentos informais, em 21.08.2020, oito meses após o início do mandato, o governo anunciou **formalmente** a lista das 17 empresas que estariam em processo de privatização - isto é, já incluídas no PND (etapa 3), ou ao menos qualificadas no PPI (etapa 2). Destas:

- Oito já estavam incluídas nos estudos do PPI desde o governo anterior: (1) a **CASA DA MOEDA**; (2) a **LOTEX**<sup>39</sup>; (3) a **ELETROBRAS**; (4) a **CEASAMINAS** (Centrais de Abastecimento de Minas Gerais

---

<sup>30</sup>VALOR. Guedes avisa que quer privatizar tudo. 2019. Disponível em: <https://valorinveste.globo.com/mercados/renda-variavel/bolsas-e-indices/noticia/2019/09/09/guedes-avisa-que-quer-privatizar-tudo-e-economia-da-china-da-novo-sinal-de-enfraquecimento.ghtml>

<sup>31</sup>ESTADAO. Orientação de Guedes é enxugar o que for possível. 2018. Disponível em: <https://economia.uol.com.br/noticias/estadao-conteudo/2018/11/22/rubem-novaes-orientacao-de-guedes-e-enxugar-e-privatizar-o-que-for-possivel.htm>

<sup>32</sup>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."

<sup>33</sup>EPOCA. Bolsonaro tem 'simpatia inicial' por privatização da Petrobras. <https://epocanegocios.globo.com/Empresa/noticia/2019/04/epoca-negocios-bolsonaro-tem-simpatia-inicial-por-privatizacao-da-petrobras.html>

<sup>34</sup>Vide GLOBO. Bolsonaro admite que pode privatizar a Petrobras. 2018. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/brasil/sem-dar-detalhes-bolsonaro-admite-que-pode-privatizar-petrobras-22949243>

<sup>35</sup>ESTADAO. 'Somos cuidadosos com as privatizações', diz secretário. 2019. Disponível em: <https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,somos-cuidadosos-com-as-privatizacoes-diz-secretario,70002978524>

<sup>36</sup>ESTADAO. 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-diz-secretario,70002698826>

<sup>37</sup>Especificamente, destacou-se que seriam vendidas **todas as 36 subsidiárias da Petrobras**; e o BNDESpar, o braço de investimento em participações de empresas do BNDES.

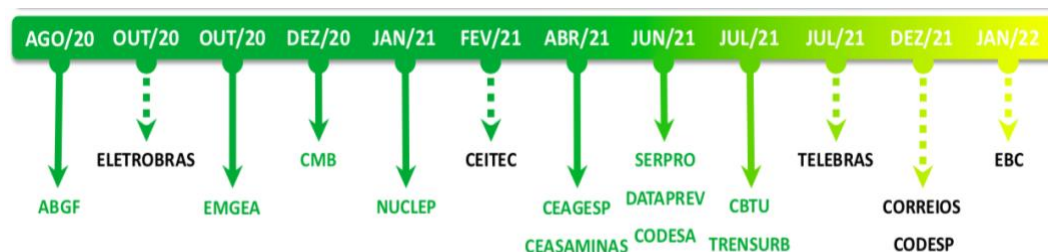
<sup>38</sup>Em evento da Credit Suisse em São Paulo, realizado no dia 29/01/2019.

<sup>39</sup>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.



S/A); (5) a **CBTU** (Companhia Brasileira de Trens Urbanos); a (6) **TRENSURB**; e os **portos** de (7) São Sebastião e do (8) Espírito Santo.

- Nove foram novidades: (9) a **ABGF** (Agência Brasileira Gestora de Fundos Garantidores e Garantias), que administra fundos como o seguro de crédito à exportação; (10) a **EMGEA** (Empresa Gestora de Ativos), que gera os ativos da União e de entidades integrantes da administração pública federal; (11) a **DATAPREV**, empresa de tecnologia e informações, responsável, entre outras funções, por operar o pagamento mensal de benefícios previdenciários; (12) o **SERPRO**, responsável pelos serviços de processamento de dados para o setor público; (13) a **CEAGESP** (Companhia de Entrepostos e Armazéns Gerais de São Paulo); (14) a **CEITEC** (Centro de Excelência em Tecnologia Eletrônica Avançada), que atua no setor de semicondutores, ligado à microeletrônica; (15) a **CODESP** (Companhia Docas do Estado de São Paulo), administradora portuária do porto de Santos; (16) os **CORREIOS**, responsável pelos serviços postais brasileiros; e (17) a **TELEBRÁS**, que atualmente opera serviço de fibra ótica e um satélite.



Em janeiro de 2020, a SEDDM divulgou o seguinte cronograma para a conclusão das privatizações dessas empresas<sup>40</sup>:

Em abril de 2020<sup>41</sup>, o governo divulgou nova lista, apontando que duas outras estatais haviam sido incluídas no PPI: o **GHC** (Grupo Hospitalar Conceição), conglomerado de saúde do SUS no Rio Grande do Sul; e a **NUCLEP**, fornecedora de componentes para a indústria de energia nuclear do país, construção naval, "offshore" e torres para o segmento de transmissão de energia. Ademais, indicou outras 20 empresas que - embora não estivessem formalmente em análise pelo PPI - também seriam "passíveis de desestatização" até o fim da gestão de Bolsonaro. Destas, vale destacar a **CODEVASF**, a **EBSERH**, a **EMBRAPA**, a **HEMOBRÁS**, a **INFRAERO**, a **VALEC** e a **Eletrobrás** - que deixou constar no rol das empresas "em processo de desestatização" e foi incluída nessa lista<sup>42</sup>.

Nessa mesma oportunidade, a SEDDM reiterou que estão descartadas as privatizações da Petrobrás, do Banco do Brasil, da Caixa Econômica Federal e do BNDES e acrescentou à lista das "não privatizáveis" a CPRM (Companhia de Pesquisa e Recursos Minerais), a EMGEPRON (Empresa Gerencial de Projetos

<sup>40</sup>Divulgado pelo Secretário em apresentação no Latin America Investment Conference - LAIC em 29.01.2020, disponível no site do Min. da Economia: <https://www.gov.br/economia/pt-br/centrais-de-conteudo/apresentacoes/2020/apresentacao-o-estado-empresario-29-01-2020.pdf/view>

<sup>41</sup>Conforme informações da SEDDM de 20.04.2020.

<sup>42</sup>Conforme informações da SEDDM de 20.04.2020, as demais apontadas pelo governo como passíveis de desestatização são: AMAZUL, CIA. DOCAS DA BAHIA, CIA. DOCAS DO CEARÁ, CIA. DOCAS DO PARÁ, CIA. DOCAS DO RIO DE JANEIRO, CIA. DOCAS DO RIO GRANDE DO NORTE, CONAB, EPE, EPL, FINEP, HCPA, IMBEL e PPSA.

Navais), a INB (Indústrias Nucleares do Brasil), o BASA (Banco da Amazônia) e o BNB (Banco do Nordeste).  
43

Além dessas promessas relacionadas à *meta quantitativa de arrecadação de 1 trilhão* e à *venda das estatais acima citadas*, uma das inovações do governo Bolsonaro foi a criação da já mencionada Secretaria Especial de Desestatizações, Desinvestimentos e Mercado - SEDDM, que passou a englobar - agora na forma de sub-secretarias - a antiga Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas estatais (SEST)<sup>44</sup> e a Secretaria do Patrimônio da União (SPU).<sup>45</sup> Conforme o governo, a missão dessa nova estrutura é a de “reduzir o tamanho do estado e reordenar o seu papel na economia”<sup>46</sup>, sendo de sua competência<sup>47</sup>: (i) a **coordenação, supervisão e execução do PND no âmbito do Ministério**; (ii) o **aperfeiçoamento da governança corporativa das empresas estatais federais**; e a (iii) **melhoria na administração dos bens imobiliários da União**.

Ao lado desses objetivos que justificaram a criação dessa nova Secretaria, vale destacar - por fim - outras duas promessas de Bolsonaro que se relacionam à agenda das privatizações e por isso também foram consideradas no presente estudo: a (iv) **realização de nomeações técnicas** para as estatais e agências reguladoras<sup>48</sup>; e a (v) **criação de um ambiente de mais confiança para investidores estrangeiros**<sup>49</sup>.

A seguir, são avaliados primeiramente os aspectos mais gerais do governo Bolsonaro em seus primeiros 15 meses de gestão. Após, analisa-se a *estratégia de desestatização* do governo e o *estágio em que cada uma das estatais cuja privatização foi prometida se encontra na timeline das privatizações*. Por fim, avalia-se individualmente as *ações do governo relacionadas a cada uma das propostas que tangenciam a*

---

<sup>43</sup>Conforme informações da SEDDM de 20.04.2020.

<sup>44</sup> Criada no governo Temer e antes vinculada ao Ministério do Planejamento, é a responsável por elaborar trimestralmente o Boletim das Empresas Estatais Federais com a finalidade de traçar o perfil e reunir informações e dados sobre o orçamento, investimentos e aportes da União as empresas, além de avaliar a governança, a política de pessoal e de previdência, e a evolução do quadro de pessoal e despesas dessas estatais.

<sup>45</sup> Estrutura antiga do Ministério da Economia responsável pela incorporação, regularização e destinação dos bens da união, além do controle e da fiscalização de seus imóveis.

<sup>46</sup> Conforme a apresentação do Secretário Especial, Salim Mattar, no Congresso da Associação Brasileira de Private Equity & Venture Capital em São Paulo, disponibilizada no site do Ministério da Economia: [https://www.gov.br/economia/pt-br/centrais-de-conteudo/apresentacoes/2019/2019-05-24-apresentacao\\_sedd\\_portugues.pdf/view](https://www.gov.br/economia/pt-br/centrais-de-conteudo/apresentacoes/2019/2019-05-24-apresentacao_sedd_portugues.pdf/view)

<sup>47</sup> Estabelecidas no Decreto 9.745/2019, que dispõe sobre a nova Estrutura Regimental do Ministério da Economia.

<sup>48</sup> Ver as promessas de 100 dias, em especial “Acabar com indicações políticas e escolher ministros por critérios técnicos” e “ em: GLOBO. As promessas de Bolsonaro. 2019. Disponível em: <https://especiais.g1.globo.com/politica/2019/as-promessas-de-bolsonaro/#/1-ano>

<sup>49</sup> Vide BBC. Bolsonaro em Davos: 4 promessas que o presidente fez ao mundo no Fórum Econômico Mundial. 2019. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-46961406>

*agenda*, perquirindo-se se, na prática, sua performance tem se mostrado coerente para consecução dessas promessas.

### 4.2 Viabilidade das propostas

Economistas apontam que o montante de 1 trilhão apontado durante a campanha e reafirmado recentemente nos discursos de Paulo Guedes “ou é má fé ou grave desconhecimento”, e que “é necessário um tratamento correto e realista da questão das privatizações”<sup>50</sup>.

Ainda durante a campanha de Bolsonaro, a SEST estimou que, em seu conjunto, as empresas estatais tinham patrimônio pouco acima de R\$ 500 bilhões. O valor somado das estatais de capital aberto girava em torno dessa mesma cifra, sendo que a fatia da União no capital é bem menor. Agora, com a significativa desvalorização desses ativos frente a crise do Coronavírus, o valor divulgado parece ainda mais longe da realidade.

Vale ressaltar também que a maioria das empresas (em sentido numérico) tem pouca relevância econômica em termos de avaliação de venda. Os conglomerados Banco do Brasil, BNDES, Caixa Econômica Federal, Eletrobrás e Petrobrás representam mais de 90% dos Ativos Totais e do Patrimônio Líquido das empresas listadas - e, com exceção da Eletrobrás, sequer há plano para privatizar essas empresas. Mesmo que haja venda de quantidade significativa das subsidiárias desses conglomerados, os recursos irão para o caixa das empresas, e não para o Tesouro.

Portanto, a proposta parece ser, de fato, irreal.

### 4.3 Coerência entre discurso e prática: formas “mais veladas” de intervenção do governo nas empresas

Na contramão de seu discurso em prol do enxugamento do Estado, o governo Bolsonaro tem, na prática, realizado diversas ingerências na gestão empresarial de estatais. Embora, por vezes, essas intervenções sejam “menos óbvias” sob grossas lentes, sinalizam que há forte incongruência entre discurso e prática na agenda privatista do atual governo.

Um exemplo que ilustra bem esse tipo de ingerência foi a determinação de Bolsonaro - sem qualquer justificativa - da retirada do ar de anúncio publicitário do Banco do Brasil que contava com diversos atores negros<sup>51</sup>. Na mesma oportunidade, o diretor de marketing da estatal foi exonerado<sup>52</sup>.

Um outro caso recente - que também contrasta com os discursos de parcerias com os entes privados e promoção de concorrência - é o fato de o governo ter monopolizado na Caixa o pagamento do auxílio emergencial de R\$ 600 para trabalhadores informais e autônomos. Quando o auxílio foi anunciado, representantes de bancos e *fintechs* procuraram os Ministérios da Economia e da Cidadania e se

---

<sup>50</sup>Confira-se entrevista de Elena Landau em <https://www.eusoulivres.org/livrescast/barrado-pelo-stf-bolsonaro-volta-atras/>

<sup>51</sup>Notícia disponível em:

<https://exame.com/brasil/bolsonaro-veta-campanha-do-bb-marcada-pela-diversidade-diretor-e-demitido/>

<sup>52</sup>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-responsavel-cai.ghhtml>

ofereceram para ajudar a pagar o benefício. No entanto, o governo optou por contratar exclusivamente a Caixa, a quem será pago R\$ 82 milhões pelo serviço.<sup>53</sup>

Se por um lado o governo canta a redução máxima da intervenção do Estado na economia, a promoção da livre concorrência e a celebração de parcerias com a iniciativa privada; mas, por outro, intervém e censura até mesmo a publicidade das estatais e cria monopólios nas mãos de suas empresas - de fato parece haver certa incoerência.

### 4.4 Transparência

O PPI possui relatórios periódicos em que constam as propostas originais e as novas propostas, o estágio de implementação dos programas e os resultados alcançados. Já a SEDDM não possui site ou mesmo uma seção própria vinculada a página Ministério da Economia e o próprio Secretário já afirmou, em palestras e entrevistas, que prefere trabalhar “em silêncio”, “comer pelas beiradas” e apresentar bons resultados<sup>54</sup>. Não se questiona esse estilo “discreto” de trabalho, mas seria interessante que a Secretaria dispusesse ao menos de uma página organizada - em que ficassem claras as suas funções e fluxos de trabalho - e emitisse periodicamente relatórios bem estruturados acerca dos resultados alcançados. Essa falta de transparência acaba dificultando a compreensão do processo e gerando dúvidas acerca de possíveis sobreposições de suas funções com outras desempenhadas pelo PPI e pelo BNDES, como se explica a seguir.

### 4.5 Estrutura institucional e coordenação do processo

Como visto, o governo Bolsonaro foi fortemente beneficiado pelos avanços do governo Temer na agenda. O governo herdou não somente alguns dos processos que estavam em fase adiantada de execução, como ainda toda a estrutura de governança montada do PPI. Graças a isso e à manutenção dos objetivos iniciais, houve a realização rápida de alguns leilões e desestatizações logo nos primeiros meses de governo.

Entretanto, a atuação do Governo em termos operacionais e de coordenação do processo tem deixado muito a desejar, conforme especialistas, que apontam que “as mudanças do organograma interno em alguns ministérios mais confundiram que aceleraram a ampliação da programação e execução de novas vendas, num primeiro momento” e que sinalizam uma “superposição de objetivos com a criação de Secretarias como a de Desestatização dentro do Ministério da Economia, sem estrutura técnica e desarticulada do resto do PPI.”<sup>55</sup>

De fato, o Decreto 9.745/2019, que dispõe sobre a nova Estrutura Regimental do Ministério da Economia, prevê que compete à SEDDM “coordenar e supervisionar a execução do Programa Nacional de Desestatização no âmbito do Ministério” e “propor, coordenar e executar políticas e ações do Ministério

---

<sup>53</sup>GLOBO. Com monopólio do pagamento do auxílio emergencial, Caixa avança no digital. 2020. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/economia/com-monopolio-do-pagamento-do-auxilio-emergencial-caixa-avanca-no-digital-2444587>

<sup>54</sup>Dentre outras manifestações, confira-se palestra do Secretário em evento do BTG Pactual em São Paulo, em 18.02.2020. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=2bOJvDV7PW8>

<sup>55</sup>OLIVEIRA FILHO. Etapas da desestatização no Brasil: 30 anos de história. 2019, p. 10-12

relativas a desestatizações e desinvestimentos.” No entanto, estas também estão dentre as funções institucionais da SPPI - que desde janeiro também faz parte do Ministério.

Ademais, nos documentos publicizados pela SPPI - como Relatórios de gestão e outros em que são divulgados os estágios dos processos de privatização em curso - não é realizada qualquer menção a participação da SEDDM.

O que se verificou a partir da análise das agendas de integrantes da SPPI, SEDDM e do BNDES é que, sobretudo recentemente, várias “reuniões de alinhamento” vêm ocorrendo entre estes atores. No entanto, aspectos como a similaridade de certas funções institucionais das Secretarias; a falta de auto-referência entre elas; e 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.

### 4.6 Alterações legislativas

Um ponto positivo do governo Bolsonaro - que na verdade foi alcançado com o apoio do Congresso - tem sido a retomada de revisões relevantes na legislação que parametriza os processos de desestatização. Tais alterações vêm sendo apontadas como “na direção correta da modernização dos processos e da mitigação da insegurança jurídica”.

Como exemplos de marcos importantes, cabe destacar:

(i) **Telecomunicações:** PLC 79/2016 e Lei 13.879/2019, que atualiza a Lei Geral de Telecomunicações de 1997 - que foi fundamental para a privatização do Sistema Telebrás em 1998 - e adequa às novas tecnologias. Esse marco mostrou como é importante um processo contínuo de revisão regulatória para sinalizar mais confiança a investimentos privados - que estavam parcialmente paralisados até então, tamanha a desconfiança acerca das renovações que se aproximavam em 2025.

(ii) **Lei Geral das Agências Reguladoras:** Lei 13.848/2019, que estabeleceu as bases dos processos decisórios das agências reguladoras, atores de extrema importância no processo de privatizações e que careciam de um regime jurídico adequado no país. Apesar da longa tramitação no Congresso desde 2013, sua aprovação e sanção presidencial recente constituíram um marco para o direito regulatório no Brasil, reduzindo a insegurança jurídica no setor de serviços de utilidade pública.

(iii) **Relicitação de Concessões:** Lei 13.448/2019, que desburocratiza a possibilidade de extinção de contratos explorados por meio de concessão. Ademais, possibilitará maior celeridade ao processo ao estabelecer formas mais modernas de resolução de conflito (rescisão amigável e arbitragem).

Destaca-se, ainda, duas relevantes proposições em vias de serem aprovadas: à **Lei das concessões e PPPs** e o novo **Marco Legal do Saneamento**, que buscam, respectivamente, aperfeiçoar o mecanismo das parcerias publico-privadas e incentivar a abertura dos ramo de tratamento de água para empresas

privadas, possibilitando a ampliação da concorrência, a oferta de melhores serviços e preços para o consumidor final.

### 4.7 Análise da implementação das Propostas

#### ❖ Privatizações

##### *(i) Estratégia*

Até o momento, as privatizações realizadas pelo Governo têm se limitado à privatização de empresas estatais subsidiárias individualmente - e não de suas holdings<sup>56</sup>.

Por um lado, essa estratégia tem sido duramente criticada. Considerando que os recursos da venda são destinados para a estatal *holding*, argumenta-se que a venda de subsidiárias leva apenas a uma reorganização do dinheiro, não havendo benefícios diretos para o Tesouro. Nesse sentido, já se manifestaram os economistas Armínio Fraga, Pérsio Árida e Elena Landau, esta última ressaltando que “Ao inverter a ordem e dar um jeitinho para a privatização passar sem ser percebida, a venda de fato pode acabar nunca acontecendo.”<sup>57</sup>

Por outro, defende-se que essa estratégia pode ser importante para evitar concentrações monopolísticas na economia, que poderiam ocorrer caso as *holdings* fossem privatizadas diretamente e ficassem sob controle de um único ou poucos grandes grupos econômicos. A propósito, esta também foi a estratégia para privatização em certos setores na década de 1990 - como o siderúrgico e o de adubos e fertilizantes<sup>58</sup>. Argumenta-se ainda que, do ponto de vista normativo, a Lei do PND prevê que a desestatização, se executada na modalidade “alienação de participação societária, inclusive de controle acionário”, deverá ser realizada “preferencialmente mediante a pulverização de ações”.<sup>59</sup>

Assim, é necessário monitorar se a estratégia corresponde apenas a uma etapa inicial em um plano progressivo que culminará na efetiva privatização, e não se deixar seduzir por discursos apenas baseados em números (como, por exemplo, o de que as desestatizações “geraram mais de 100 bilhões em 2019”. Isto porque, na prática, não houve até o momento impacto para o Tesouro, já que estes recursos foram assimilados pelas *holdings* que continuam nas mãos do Estado.

##### *(ii) Cumprimento do calendário e das metas*

Em termos quantitativos, a meta anunciada pela SEDDM para o ano de 2019 era a de arrecadar R\$ 80 bilhões com a venda de ativos privatizáveis. Conforme dados da própria Secretaria, o governo ultrapassou a meta em 32%, “arrecadando R\$ 51,4 bilhões com desestatizações e R\$ 54 bilhões com desinvestimentos”. Como esclarecido acima, é necessário interpretar esse discurso com a ciência de que

<sup>56</sup> No primeiro ano do governo, destacam-se as vendas da BR Distribuidora, Liquigás e Transportadora Associada de Gás (TAG), subsidiárias da Petrobrás, e das participações do Banco do Brasil e da Caixa no Instituto de Resseguros do Brasil (IRB).

<sup>57</sup> ISTOÉ. Até onde vai Guedes. 2019. Disponível em: <https://www.istoedinheiro.com.br/ate-onde-vai-guedes/>

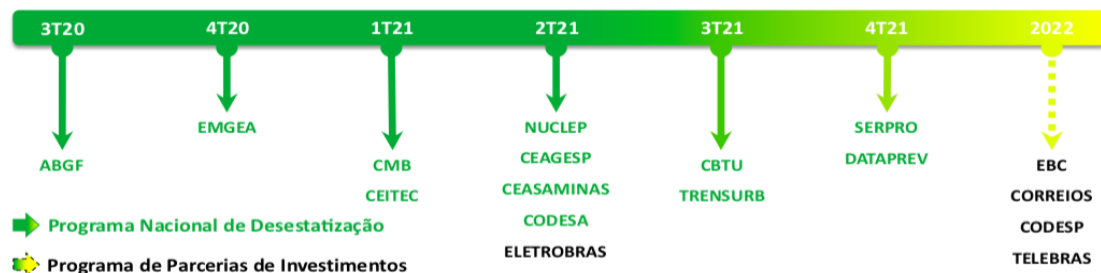
<sup>58</sup> MATOS FILHO. O Processo de Privatização das Empresas Brasileiras. 1996. p. 29. Disponível em: [http://www.portalfederativo.gov.br/biblioteca-federativa/estudos/td\\_0422.pdf](http://www.portalfederativo.gov.br/biblioteca-federativa/estudos/td_0422.pdf).

<sup>59</sup> Art. 4º, inciso I, da Lei do PND.



nenhuma das empresas *holdings* foi de fato privatizada e que, portanto, esse valor não ingressou de fato nas contas do Tesouro.

Para o ano de 2020, a Secretaria havia projetado “gerar R\$ 150 bilhões em desestatizações e vendas de ações em 2020” e “diminuir o número de empresas com participação do governo federal de 627 para 327.” Em abril, no entanto, o Secretário anunciou que não será possível atingir a meta e cumprir o calendário inicial, atualizando o cronograma com os seguintes prazos<sup>60</sup>:



É evidente que - diante um cenário de incertezas provocado pela crise do coronavírus - é escusável que o cronograma original seja ajustado, até porque a reprecificação dos ativos no pós crise será um fator decisivo para reavaliar as estratégias de privatização. No entanto, é necessário atenção: o governo vem mostrando simpatia a medidas que podem criar ainda mais entraves para a consecução da agenda, como o modelo de debêntures conversíveis em ações no setor aéreo, elétrico e sucroalcooleiro. Trata-se de “comprar um pedaço” e “depois vender” sob o discurso de “preservar as empresas e ainda ganhar dinheiro”. Se por um lado estatizar no atual contexto seria algo que poderia ser feito rapidamente; a posterior privatização - como visto - será um processo demorado e que pode acabar não se concretizando a curto prazo.

Ademais, analisando-se o estágio das principais empresas dentro da timeline das privatizações, observa-se que muito pouco se tem avançado em praticamente todos os casos. Isso, independentemente da crise.

### (iii) Estágio das estatais na timeline das privatizações

**Até o momento, o governo não concluiu a privatização de nenhuma estatal controladora.**

Da lista de estatais divulgada em agosto, o único processo concluído foi o da 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 em agosto de 2019. Operada pela Caixa Econômica, a LOTEX foi a leilão para *concessão de sua operacionalização* - e não para sua *venda*. Esse processo se arrastou por três anos e, após algumas tentativas frustradas de leilão, só foi concluído quando várias das condições de concessão foram flexibilizadas: autorizou-se o pagamento pelo ônus da outorga fixa - que originalmente deveria ser realizado em parcela única - para até oito parcelas; e o tamanho mínimo das empresas participantes foi reduzido. Ao final, houve a presença de um

<sup>60</sup> Apresentação do Secretário Salim Mattar “A Reconstrução do Estado” em 22.04.2020, disponível no site do Min. da Economia: <https://www.gov.br/economia/pt-br/centrais-de-conteudo/apresentacoes/2020/a-reconstrucao-do-estado-seddm-22-04-2020-1.pdf/view>

único concorrente e a LOTEX foi arrematada pelo lance mínimo<sup>61</sup> por uma empresa britânica, que terá direito de operar a atividade por 15 anos.

Em relação às demais empresas, muito pouco se caminhou desde o início do governo. Em pesquisa no site do PPI, buscou-se identificar quais etapas da timeline das privatizações (Estudos, Consulta Pública, Acórdão do TCU, Edital, Leilão e Celebração do contrato) já foram vencidas em relação às empresas que constavam na lista “em processo de privatização” divulgada pelo governo em agosto de 2019. Em 02.06.2020, as informações extraídas foram as seguintes:

- ❖ **DATAPREV, SERPRO, CBTU, TRENSURB:** sequer havia sido iniciada a etapa inicial (estudos);
- ❖ **GHC:** o PPI informou que foram iniciadas as tratativas com o Ministério da Saúde para “definição do escopo e do responsável pela estruturação da modelagem do projeto para fins de contratação de parceria com a iniciativa privada”<sup>62</sup>. Não parece haver, no entanto, nenhuma movimentação no sentido de vender a empresa.
- ❖ **CEASAMINAS, CEAGESP, CEITEC, CODESA, CODESP:** foi informado genericamente que os “estudos se encontram em andamento”. Para esta última, informou-se que, em verdade, se estaria em fase estudos para “definição do modelo de contratação dos estudos” - já que estes poderiam ser realizados ou diretamente pelo BNDES, ou por empresa contratada pelo Ministério da Infraestrutura<sup>63</sup>. Portanto, a primeira fase de estudos sequer tinha sido iniciada.
- ❖ **CEITEC:** 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.
- ❖ **EMGEA:** conforme a última atualização, foi realizado pregão eletrônico pelo BNDES e os “serviços técnicos para realização dos estudos” foram contratados em 13.02.2020.<sup>64</sup> Até o momento, os estudos não haviam sido concluídos.
- ❖ **ABGF:** a descrição sobre a situação atual do projeto é “em discussão sobre o modelo de desestatização.”<sup>65</sup> A informação disponível é a de que os estudos foram concluídos, mas que a etapa seguinte - de consulta pública - ainda não foi iniciada. Não há dados sobre o teor e conclusões desses estudos. Em reunião de 10.06.2020, o PPI recomendou que a empresa seja dissolvida.

Quanto à **CASA DA MOEDA**, a informação é a de que os “estudos encontram-se em andamento”<sup>66</sup> e que o responsável pela condução dessa fase, o BNDES, promoveu o pregão eletrônico e efetivou a contratação de consultoria especializada para o desenvolvimento dos trabalhos. Os estudos ainda não tinham sido concluídos até o fechamento desta pesquisa.

---

<sup>61</sup> O valor da arrematação foi de R\$ 96,9 milhões e 7 parcelas fixas de R\$ 103 milhões.

<sup>62</sup><https://www.ppi.gov.br/estudos-para-realizar-parceria-com-a-iniciativa-privada-hospital-femina-grupo-hospitalar-conceicao>

<sup>63</sup> Confira-se em: <https://www.ppi.gov.br/estudos-para-desestatizacao-do-porto-de-santos>

<sup>64</sup> Confira-se em: <https://www.ppi.gov.br/desestatizacao-da-emgea>

<sup>65</sup> Confira-se em: <https://www.ppi.gov.br/desestatizacao-da-abgf>

<sup>66</sup> Confira-se em: <https://www.ppi.gov.br/desestatizacao-casa-da-moeda>

Em paralelo, em novembro de 2019, o governo editou a MP 902 para possibilitar que atividades atualmente prestadas em exclusividade pela Casa da Moeda - fabricação de papel moeda, de moeda metálica e de cadernetas de passaporte, de impressão de selos postais e fiscais federais e de controle fiscal sobre a fabricação de cigarro - pudessem ser licitadas a entes privados, facultando à empresa estatal participar da licitação em igualdade de condições com os demais concorrentes. Portanto, a medida significava a quebra de monopólio da empresa - necessária para se abrir caminho para sua privatização. Em 14 de abril deste ano, no entanto, a MP perdeu a eficácia sem que fosse convertida em lei<sup>67</sup> e, no final de maio, Bolsonaro divulgou que retirou a empresa da lista das privatizações por considerá-la uma “questão estratégica.”<sup>68</sup> Ao que parece, portanto, a privatização dessa empresa não ocorrerá na atual gestão, como prometido.

Em relação à **ELETOBRAS**, também não houve avanços. A estatal já havia sido incluída no PND pelo governo Temer e, na verdade, a proposta original - ratificada pelo governo Bolsonaro - não era bem a de sua privatização, mas de sua **capitalização**. A estratégia seria aumentar o capital social da empresa mediante subscrição pública de ações, reduzindo-se, assim, a participação percentual da União. No entanto, ainda que se tornasse acionista minoritária, a União preservaria o poder de veto para “manutenção de decisões estratégicas do país”<sup>69</sup>, nos termos da proposta.

Como citado acima, é necessária autorização legislativa para sua desestatização, já que a empresa foi expressamente excluída do PND pela Lei 10.848/2004. Nesse sentido, em novembro de 2019, o governo enviou ao Congresso o Projeto de Lei 5.877/19<sup>70</sup>, com vistas a revogar o dispositivo que a excluiu do programa e a autorizar a emissão dessas novas ações. Pelo projeto, no entanto, (i) a União continuaria como principal acionista, já que sua participação passaria dos atuais 60% para aproximadamente 50%; (ii) parte dos recursos arrecadados com a venda das novas ações seria direcionado para o pagamento de subsídios no setor elétrico; (iii) seria criada uma obrigação para empresas de energia aportarem recursos na revitalização do rio São Francisco; e (iv) seria criada nova empresa estatal (a empresa do “Luz para Todos”) para gerenciar programas públicos que hoje estão a cargo da Eletrobras.

Portanto, apesar de abrir caminho para a privatização da Eletrobras por revogar o dispositivo da Lei 10.848/2004, a proposta na realidade não implica a venda das ações da União ou uma significativa diminuição da influência estatal na empresa. Na verdade, ainda que possibilite a injeção de capital privado com a venda das ações emitidas, a proposta parece sugerir um reforço do controle estatal no setor elétrico.

---

<sup>67</sup>Vale lembrar que, considerando que a medida é de 2019, ela poderia ser reapresentada neste ano - já que há vedação somente para reedição de medida provisória que perdido sua eficácia no mesmo ano legislativo.

<sup>68</sup>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/>

<sup>69</sup> Situação do projeto disponível em: <https://www.ppi.gov.br/desestatizacao-centrais-eletricas-brasileiras-s-a-eletobras>

<sup>70</sup> O projeto atualmente aguarda despacho do presidente da Câmara. Acompanhamento disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2228666>

Cabe notar ainda que, em abril deste ano, o governo editou o Decreto 10.304/20 para excluir a sua subsidiária Eletropar (Eletrobras Participações)<sup>71</sup> do PND. A exclusão se deu após recomendação do CPPI, baseada no argumento de que “a empresa tem condições de contribuir com os negócios da *holding*.”<sup>72</sup> Esse conjunto de circunstâncias mostra que os projetos de desestatização da Eletrobrás não somente deixaram de caminhar como até retrocederam em relação ao governo anterior, sugerindo que a real intenção da atual gestão não é sua verdadeira privatização.

De forma semelhante, quanto à **Empresa Brasileira de Comunicação - EBC**, à **TELEBRAS** e aos **CORREIOS**, praticamente não houve avanços. Até o momento, a descrição da situação desses projetos pelo PPI é “em tratativas iniciais para a realização dos estudos” e, quanto a Telebrás, em reunião recente do dia 10.06.2020, o PPI recomendou genericamente “a contratação de estudos especializados”. Vale notar que nenhuma foi efetivamente incluída no PND, mas apenas qualificadas no PPI “para fins de estudar alternativas de parceria com a iniciativa privada, bem como para propor ganhos de eficiência e resultado para a empresa, com vistas a garantir sua sustentabilidade econômico-financeira.”<sup>73</sup> Ademais, como explicado, eventual privatização demandaria autorização legislativa nos três casos, e tampouco houve movimentação do governo em elaborar projeto de lei ou se articular com o Congresso para tanto. Não parece, assim, haver perspectivas reais de privatização ainda nessa gestão.

### ❖ Avaliação das empresas estatais e criação de mecanismos de boa governança

Um mérito relevante da atual gestão foi institucionalizar a avaliação periódica das empresas estatais, tanto para verificar se subsistem as razões que justificam o comando estatal, como para endereçar oportunidades de incorporação de melhores práticas de governança e gestão.

Nesse sentido, o governo editou recentemente o Decreto nº 10.263, de 5 de março de 2020, que cria a obrigação de se realizar uma avaliação quadrienal/bienal de todas as empresas estatais com controle direto e dependentes para que seja analisada sua sustentabilidade econômico-financeira e verificado se permanecem as razões de imperativo à segurança nacional ou de relevante interesse público que justificaram a sua criação.

Não fica claro pelo texto a quem caberá essa responsabilidade e como deverá ser feita tal avaliação, mas é razoável assumir que ficará a cargo da Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (SEST), vinculada a SEDDM, hoje responsável pela emissão do Boletim trimestral das estatais. De fato, embora nenhuma avaliação tenha sido publicada até o fechamento deste estudo, a SEST informou, no início de maio, que está trabalhando nas diretrizes e na definição dos parâmetros de avaliação necessários para dar cumprimento decreto.

A SEST está desenvolvendo também um novo estatuto padrão para as empresas estatais federais e informou recentemente que pretende apresentar o texto até o final de maio. O intuito do novo modelo

---

<sup>71</sup> Subsidiária da Eletrobrás pela qual a estatal possui participação em outras empresas do setor, como a Light.

<sup>72</sup> Confira-se em <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/noticias/2020/abril/eletropar-e-excluida-do-programa-nacional-de-desestatizacao>

<sup>73</sup> Confira-se em: <https://www.ppi.gov.br/ebc-empresa-brasileira-de-comunicacao>; <https://www.ppi.gov.br/estudos-relativos-a-telebras>; e <https://www.ppi.gov.br/estudos-relativos-aos-correios>

estatutário é alinhar a governança das estatais às diretrizes propostas pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).

A institucionalização dessa avaliação periódica - sobretudo baseada em parâmetros internacionais de boa governança - é um passo importante: primeiro, para que seja “invertido o ônus da prova”, movendo a discussão de “por quê privatizar” para “por quê *não* privatizar”; Segundo, para que sejam implementadas melhores práticas de gestão - tanto para valorizar as empresas que serão privatizadas como para aumentar a eficiência das que continuarão sob o comando do Estado; e terceiro, nesse último caso, para que seja conferida maior transparência na gestão das estatais que não serão privatizadas e esclarecido como - *exatamente* - deve ser a relação entre a União e a companhia, principalmente no que diz respeito a políticas públicas.

### ❖ Venda de imóveis e reorganização de ativos imobiliários da União

Uma outra bandeira relevante levantada pelo governo - e em especial pela SEDDM - desde o início da gestão é a racionalização dos ativos imobiliários da União. Conforme o Secretário, a União possui hoje cerca de 760 mil imóveis - que, apesar de na última atualização de valores corresponde a 1,15 trilhões, pode chegar a 5 trilhões em valores atualizados, segundo o Secretário.

A venda desses imóveis permitiria tanto reduzir a dívida diretamente com o valor da alienação, como gerar ainda riqueza e emprego ao se considerar que o comprador pagará IPTU e poderá desempenhar atividade comercial no imóvel, por exemplo. Diante disso, uma das intenções da Secretaria é a de melhorar a administração desses imóveis de forma a suprir os órgãos públicos de infraestrutura necessária para funcionar e vender os demais para reduzir a dívida e gerar riqueza.

Conforme Mattar, “tudo está muito desorganizado”, e portanto a principal meta de sua gestão é a de ordenar esses 760 mil imóveis para esclarecer “o que temos e o que podemos vender”. Nesse sentido, reconheceu que não será possível vender tantos imóveis como gostariam, mas que o objetivo será deixar como legado a organização de uma modelagem eficiente para que esses imóveis sejam vendidos pelas próximas gestões.

Um passo importante realizado pela Secretaria para consecução desse objetivo foi a edição da MP 915 no final de 2019 - a qual foi recentemente aprovada na Câmara e no Senado e aguarda sanção. A medida constitui um passo importante para simplificar e agilizar a alienação de imóveis da União, facilitar o seu uso racional e seu melhoramento, além de ajudar na uniformização do regime de propriedade de imóveis no Brasil.

### ❖ Aumento da confiança para investimentos estrangeiros

Conforme relatório de janeiro de 2020 do Monitor de Tendências de Investimentos da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD)<sup>74</sup>, o Índice de Investimento Estrangeiro Direto no Brasil cresceu 26% após a retomada de seu programa de privatizações. A maior abertura para investimentos externos pode também ser aferida pela quantidade substantiva de participação estrangeira

---

<sup>74</sup>Disponível em:

<https://nacoesunidas.org/estudo-da-onu-preve-leve-alta-do-investimento-estrangeiro-direto-no-mundo-em-2020/>

nos projetos do PPI: dos 172 projetos concluídos desde a criação do programa em 2016, 74 tiveram participação de empresas estrangeiras, de dezessete países<sup>75</sup>.

Assim, de fato parece estar ocorrendo uma melhora na abertura para investimentos externos fomentada, em parte, pela retomada da agenda de privatizações no Brasil. O mérito para tanto, todavia, parece recair mais à atuação do PPI desde 2016 do que a algum programa específico do governo Bolsonaro.

### ❖ Nomeações para cargos relevantes na condução da agenda

Quanto a esse ponto, há que se reconhecer, por um lado, que o governo tomou importantes medidas para reduzir as chances de indicações políticas e o consequente aparelhamento das estatais - ressaltando-se algumas situações alvo de críticas por sugerirem motivações políticas ou pessoais para as indicações. Por outro lado, verifica-se que as demoras injustificáveis por parte do presidente para indicar os nomes de ocupantes de cargos de diretoria em agências reguladoras (e outros órgãos importantes para consecução da agenda) acabaram gerando significativos entraves ao processo.

#### *(i) Nomeações técnicas*

Nas propostas dos 100 dias, o governo divulgou que duas de suas prioridades seriam tanto a definição de regras e critérios para ocupação de cargos de confiança no Governo Federal, como para os Dirigentes dos Bancos Federais. De fato houve esforços nesse sentido. O governo encaminhou ao Congresso um Projeto de Lei Complementar<sup>76</sup> para conferir ao Banco Central o poder de aprovar ou não a nomeação de diretores de bancos estatais - o que já acontece com entidades privadas - e para estabelecer que as indicações deverão obedecer critérios objetivos definidos pelo Conselho Monetário Nacional. Além disso, foi publicado Decreto para estabelecer critérios para contratação de profissionais para cargos DAS (Direção e Assessoramento Superiores) e FCPE (Funções Comissionadas do Poder Executivo), dentre os quais ter "idoneidade moral e reputação ilibada", "perfil profissional ou formação acadêmica compatível", e atender às exigências da Lei da Ficha Limpa.<sup>77</sup>

Realmente, o estabelecimento de critérios mínimos acaba restringindo os casos mais absurdos de indicações flagrantemente incompatíveis com o cargo. No entanto, a utilização de termos imprecisos (ex. "reputação *ilibada*" e "perfil *compatível*") e requisitos abrangentes (ex. possuir título qualquer de *especialista*) abre brechas para que as nomeações "atélicas" - no sentido de motivadas mais por interesses políticos ou pessoais do que por competências do indicado - continuem ocorrendo.

Apesar desse discurso reiterado contra o que se convencionou chamar de "velha política", certas indicações realizadas já no início do governo foram alvo de duras críticas: exemplos são as nomeações de Gustavo

---

<sup>75</sup> Relatório PPI abril/2020, p. 7.

<sup>76</sup>A proposta aguarda parecer do relator na Comissão de Constituição e Justiça - CCJ. Inteiro teor disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1734550](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1734550)

<sup>77</sup>Confira-se mais em: GLOBO. *Governo publica decreto que aplica critérios da ficha limpa*. 2019. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2019/03/18/governo-publica-decreto-que-aplica-criterios-da-ficha-limpa-para-nomeacao-de-cargos-em-comissao.ghtml>



Montezano para a presidência do BNDES - já que o indicado é amigo de infância dos filhos de Bolsonaro<sup>78</sup> - e de Antonio Hamilton Rossell Mourão - filho do vice-presidente da República, Hamilton Mourão - para um cargo de assessor especial no Banco do Brasil com alto salário. Vale ressaltar que, embora sugiram existência de motivações pessoais e políticas, essas duas circunstâncias - pelas lentes do Decreto aprovado - não poderiam ser taxadas como exemplos de nomeações propriamente “atécnicas”, já que os indicados aparentam possuir trajetórias e currículos que não destoam das habilidades requeridas para os cargos.<sup>79</sup>

Por outro lado, as sucessivas declarações do Presidente de que indicaria seu filho Eduardo Bolsonaro para o cargo de embaixador do Brasil nos Estados Unidos - anúncios realizados, inclusive, quebrando-se importantes praxes diplomáticas<sup>80</sup> - refletem maior probabilidade da prevalência de interesses pessoais já que, nesse caso, o eventual indicado não teria experiência prévia alguma na área diplomática<sup>81</sup>. Todavia, por questões estratégicas como falta de apoio político e diante das críticas no meio jurídico e diplomático, essa indicação não chegou a se concretizar.

Vale destacar ainda que, mais recentemente, o governo parece vir cedendo cada vez mais a seu discurso inicial de que não se renderia à prática do “toma-lá-da-cá”. Nesse sentido, no âmbito das estatais, pode-se citar a entrega da presidência do Banco do Nordeste (BNB) para Alexandre Borges Cabral - indicado<sup>82</sup> do Partido Liberal e investigado por suspeitas de irregularidades em contratações quando presidia a Casa da Moeda;<sup>83</sup> as reconduções de Carlos Marun e José Carlos Aleluia, por pressão do MDB, para os cargos de Conselheiros da Itaipu Binacional<sup>84</sup>; e a nomeação de Carlos da Silva Filho, indicado do PSC, para a Superintendência de Trens Urbanos do Recife, vinculado a CBTU (Companhia Brasileira de Trens Urbanos).<sup>85</sup>

Essas indicações - evidentemente realizadas não em virtude das competências do indicado, mas como parte de uma estratégia do governo de criar base sólida de apoio no Congresso - traduzem típicos

---

<sup>78</sup>CORREIOS. *Bolsonaro comemora que amigo dos filhos será presidente do BNDES*. 2019. [https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/politica/2019/07/16/interna\\_politica,771327/bolsonaro-comemora-que-amigo-dos-filhos-sera-presidente-do-bndes.shtml](https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/politica/2019/07/16/interna_politica,771327/bolsonaro-comemora-que-amigo-dos-filhos-sera-presidente-do-bndes.shtml)

<sup>79</sup>Gustavo Montezano, economista ex chefe-diretor do BTG Pactual, aparenta ter perfil técnico e trajetória profissional compatível com o cargo; Antônio Hamilton Mourão já era funcionário de carreira do Banco do Brasil (**apesar de receber salário 3 vezes mais baixo antes da nomeação**);

<sup>80</sup> Há uma prática diplomática universal de não anunciar o interesse em um nome, como chefe de um posto no exterior, antes de submetê-lo ao governo do referido país e receber o seu aval, o que não foi seguido pelo Presidente. Ver mais em: VEJA. *Presidente rompe protocolo diplomático ao sinalizar filho como embaixador*. 2019. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/mundo/eduardo-bolsonaro-pode-ser-o-embaixador-do-brasil-nos-eua-diz-presidente/>

<sup>81</sup> BBC. *Diplomatas valorizam proximidade entre Eduardo Bolsonaro e presidente, mas criticam inexperiência para assumir embaixada*. 2019. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-49007916>

<sup>82</sup> Indicado para a presidência do BNB, conforme Bolsonaro, em virtude de sua “experiência exitosa” na presidência da Casa da Moeda, Alexandre foi destituído um dia após tomar posse no cargo.

<sup>83</sup>ESTADAO. *Bolsonaro vai entregar presidência do Banco do Nordeste ao PL de Valdemar Costa Neto*. 2020. Disponível em: [https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/politica/2020/06/03/interna\\_politica,860638/nome-do-centrao-para-banco-do-nordeste-e-alvo-de-investigacao.shtml](https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/politica/2020/06/03/interna_politica,860638/nome-do-centrao-para-banco-do-nordeste-e-alvo-de-investigacao.shtml)

<sup>84</sup> CONGRESSO EM FOCO. *Bolsonaro reconduz aliado de Temer e Cunha ao Conselho da Itaipu*. 2020.

<sup>85</sup> OGLOBO. *Governo pede 15 dias úteis para analisar nomes indicados pelo centrão*. 2020. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/brasil/governo-pede-15-dias-uteis-para-analisar-nomes-indicados-pelo-centrao-24402621>

exemplos de indicação política, a demonstrar que os Decretos editados não são capazes de mitigar esse tipo de prática e que o Presidente vem, cada vez mais, relativizando seu discurso inicial nesse ponto.

Anota-se, por fim, que tem sido apontado um esforço do Min. Paulo Guedes no âmbito dessas negociações políticas para “amarrar a troca de cargos por apoio a Bolsonaro no Congresso ao engajamento dos novos aliados à agenda de desestatização”<sup>86</sup>. Nesse ponto, é importante lembrar: os fins não justificam os meios.

### *(ii) Vácuos no preenchimento das diretorias das agências reguladoras e do CADE*

Em relação às **agências reguladoras** - estruturas técnicas importantes para estruturação dos projetos de privatização no respectivo âmbito setorial - o governo tem deixado diversos cargos de diretoria vagos e postergado a indicação dos novos integrantes. Nessas agências, os diretores possuem mandato determinado e não estão sujeitos a uma exoneração pelo Presidente caso este mude de ideia após a indicação.

O fato é que esses **vácuos de preenchimento** podem paralisar a atividade das agências: ao deixar os órgãos colegiados desfalcados ou mesmo sem quórum mínimo para votação, tal prática acaba empacando decisões importantes e atrasando os projetos dos setores regulados - contradizendo a orientação “liberal” sustentada pelo governo.

Em plena crise do Coronavírus, por exemplo, três das cinco cadeiras de diretoria da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa) ficaram desocupadas. Sem quórum para realizar reuniões colegiadas, as decisões ficaram concentradas nas mãos do presidente interino (cargo ocupado por indicado próximo de Bolsonaro - o contra-almirante Antonio Barra Torres) e somente serão submetidas ao colegiado quando o presidente indicar os novos diretores.<sup>87</sup>

Vale rememorar que, atualmente, a indicação para esses cargos é de completa discricionariedade do presidente (apesar da necessidade de chancela posterior pelo Senado) e não há prazo estipulado em lei para realizá-las. Isso porque Bolsonaro vetou trechos da Lei 13.848/19 (Lei das agências reguladoras) que estabeleciam que as indicações deveriam ser realizadas com antecedência mínima de quatro meses antes do cargo ficar vago; e que a escolha de diretores deveria ser realizada com base numa lista tríplice encaminhada ao Presidente pela própria agência. Segundo o presidente, essas limitações “restringiriam a competência constitucionalmente conferida ao Chefe do Poder Executivo para fazer as indicações desses dirigentes”.

É interessante pontuar também que, considerando a necessidade de submeter o indicado à sabatina no Senado, muitos desses atrasos podem ser reflexo da dificuldade do governo em se articular com o Congresso. Não somente atrasos, o presidente também tem sido alvo de críticas quanto a contradições e instabilidades nas indicações: em fevereiro de 2019, por exemplo, chegou a enviar o nome de um general de brigada para Anvisa, mas recuou e desistiu da indicação no mês seguinte sem uma explicação oficial.

---

<sup>86</sup> Ver mais em: FOLHA PE. *Ministros pedem a Bolsonaro apoio do centrão a privatização em troca de cargo*. 2020. <https://www.folhape.com.br/economia/ministros-pedem-a-bolsonaro-apoio-do-centrao-a-privatizacao-em-troca-d/141169/>

<sup>87</sup> ESTADO DE SAO PAULO. *Bolsonaro trava nomes para vagas em agências reguladoras*. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,bolsonaro-trava-nomes-para-vagas-em-agencias,70002894972>

Em outros casos, a conduta sugere indícios de manobras políticas: em outubro de 2019, em menos de 24 horas, o governo voltou atrás em três indicações para a Agência Nacional de Aviação Civil (Anac)<sup>88</sup> antes dos nomes serem levados ao Senado - que, à época, também estava prestes a realizar a sabatina do deputado federal Eduardo Bolsonaro, indicado pelo presidente para comandar a Embaixada do Brasil nos Estados Unidos.

Além das agências reguladoras, também houve atrasos para indicações dos membros do Conselho Administrativo de Defesa Econômica - que acabou ficando mais de dois meses sem quórum para tomar decisões.

### 5. Conclusões

O diagnóstico do programa atual de privatizações mostrou, primeiramente, certo irrealismo quanto às promessas iniciais do governo de obter 1 trilhão com privatizações. A reiteração desse discurso apontado por especialistas como flagrantemente “utópico” - somado às recorrentes manifestações contraditórias do Presidente e suas ingerências arbitrárias em certas estatais - são aspectos que, no conjunto, têm contribuído para minar o ambiente de confiança necessário para investimentos privados no Brasil.

Ademais, foram verificados indicativos de sobreposição de funções entre a SPPI e da SEDDM. A similaridade de algumas de suas funções institucionais, a falta de “auto referência” entre os trabalhos divulgados por cada Secretaria e a insuficiente clareza e transparência na forma com que a SEDDM realizou seus trabalhos durante o primeiro ano de gestão - o que dificultou a identificação de seu papel exato no processo das privatizações - sugerem que pode haver certa ineficiência de coordenação 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 concluir as vendas das empresas-mãe.

Já sob um *olhar realista*, o que se observa é que os avanços para venda das empresas controladoras foram muito tímidos. Com exceção da Casa da Moeda - a que o governo inclusive desistiu de privatizar, conforme manifestação recente de Bolsonaro<sup>89</sup> - todas as empresas ainda se encontram na fase de “estudos” - ou sequer iniciaram essa primeira etapa do processo. Ademais, verificou-se que grande parte das estatais que constam na lista divulgada pelo governo como “em processo de privatização” não foram, ainda, efetivamente incluídas no PND. Para várias delas, aliás, as informações disponibilizadas pelo PPI sugerem que a intenção do governo não é sua real privatização, mas apenas a celebração de parcerias com a iniciativa privada (como o Correios, a Telebrás e a EBC, por exemplo).

---

<sup>88</sup> DIARIO DE PERNAMBUCO. Governo tem dificuldade para emplacar diretores de agências reguladoras. Disponível em: <https://www.diariodepernambuco.com.br/noticia/politica/2019/10/governo-tem-dificuldade-para-emplacar-diretores-de-agencias-reguladora.html>

<sup>89</sup> 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/>

Além disso, na contramão dos discursos de enxugamento do Estado, observou-se reforço de ingerências do governo no âmbito empresarial, que vão desde intervenções arbitrárias em seu marketing até nomeações políticas, sobretudo mais recentemente. Vale citar, também, as demoras injustificáveis por parte do presidente para indicar os nomes para cargos de diretoria em agências reguladoras (e outros órgãos importantes para consecução da agenda, como o CADE), de forma a comprometer a atividade desses entes e gerar significativos entraves ao processo.

Por outro lado, alguns aspectos positivos da gestão também foram identificados. Vale ressaltar a importante institucionalização da obrigação de avaliações periódicas das estatais (com a edição do Decreto 10.263/2020), a melhoria de gestão dos ativos imobiliários da União (com os esforços de reorganização desse banco de imóveis e sobretudo com a edição da MP 915), e os esforços para tornar mais técnicas as nomeações para cargos relevantes na consecução da agenda com o estabelecimento de critérios mínimos (como o PDL e o Decreto 9.727/19).

Houve também alterações legislativas relevantes, que oferecerão novos parâmetros para se obter mais eficiência nos processos de privatização - cujo mérito, no entanto, deve em grande parte ser conferido aos trabalhos do Congresso.

Também cabe citar a venda de subsidiárias importantes da Petrobrás, como a TAG e a Liquegás. No entanto, ressalva-se que essas operações já estavam em andamento desde o governo anterior e que, embora signifiquem certo avanço, estão bem longe de concretizar a promessa de privatização das 36 subsidiárias da Petrobras.

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.

## Anexos

Anexo - Resumo do estágio de desestatização das 17 estatais incluídas na lista divulgada pelo Governo, em agosto de 2019, para oficializar a intenção de privatização:

Estatal	Autonomia	Protagonismo	Estágio	Observação
<b>Casa da Moeda</b>	Executivo + Legislativo	Governo Bolsonaro	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.” <sup>90</sup>
<b>CBTU</b>	Executivo	Governo Bolsonaro	Plano da intenção	Etapa inicial, de estudos, sequer foi iniciada.
<b>Correios</b>	Executivo + Legislativo	Governo Bolsonaro	Plano da intenção	Etapa inicial de estudos sequer foi iniciada e não houve movimentação significativa de envio de PL ou outra articulação com o Congresso para viabilizar as alterações legislativas necessárias.
<b>DATAPREV</b>	Executivo	Governo Bolsonaro	Plano da intenção	Etapa inicial, de estudos, sequer foi iniciada.
<b>SERPRO</b>	Executivo	Governo Bolsonaro	Plano da intenção	Etapa inicial, de estudos, sequer foi iniciada.
<b>TRENSURB</b>	Executivo	Governo Temer	Plano da intenção	Etapa inicial, de estudos, sequer foi iniciada. A empresa já havia sido incluída no PND pelo Governo Temer.
<b>Porto de Santos (CODESP)</b>	Executivo	Governo Bolsonaro	Plano da intenção	Fase de “estudos para definição do modelo de contratação dos estudos.” Ou seja: etapa inicial, de estudos, sequer foi iniciada.
<b>Telebrás</b>	Executivo + Legislativo	Governo Bolsonaro	Plano da intenção	Etapa inicial de estudos sequer foi iniciada e não houve movimentação significativa de envio de PL ou outra articulação com o Congresso para viabilizar as alterações legislativas necessárias.
<b>ABGF</b>	Executivo	Governo Bolsonaro	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

<sup>90</sup> 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/>

				desses estudos e o status informado do projeto ainda é “em discussão sobre o modelo de desestatização.”
<b>CEAGESP</b>	Executivo	Governo Bolsonaro	Em relativa execução*	Informação genérica de que os “estudos iniciais se encontram em andamento.”
<b>CEASAMINAS</b>	Executivo	Governo Bolsonaro	Em relativa execução*	Informação genérica de que os “estudos iniciais se encontram em andamento.” encontram em andamento.”
<b>CEITEC</b>	Executivo	Governo Bolsonaro	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.
<b>Eletrobrás</b>	Executivo + Legislativo	Governo Temer	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. Portanto, pode-se dizer que pouco se caminhou para sua privatização.
<b>EMGEA</b>	Executivo	Governo Bolsonaro	Em relativa execução	Foram contratados os “serviços técnicos para realização dos estudos” mediante pregão eletrônico pelo BNDES, mas tais estudos ainda não foram concluídos.
<b>Porto de São Sebastião</b>	Executivo	Governo Bolsonaro	Em relativa execução*	Informação genérica de que os “estudos iniciais se encontram em andamento.”
<b>Porto do Espírito Santo (CODESA)</b>	Executivo	Governo Bolsonaro	Em relativa execução*	Informação genérica de que os “estudos iniciais se encontram em andamento.”
<b>Lotex<sup>91</sup></b>	Executivo	Governo Temer	Concluído	Concessão para explorar a atividade por 15 anos arrematada pelo lance mínimo do leilão.

<sup>91</sup> 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.