

A Economia Política da Privatização: Experiências Nacionais

Ruth Helena

Dweck*

Resumo

O objetivo deste artigo é discutir a questão da privatização, fenômeno que envolveu a economia mundial, nas últimas décadas, em um contexto amplo, envolvendo vários aspectos do conhecimento humano e não apenas o aspecto econômico, motivo mais explorado pela literatura sobre o tema. Este estudo, tendo como referência um instrumental teórico-empírico, constatou que os movimentos concretos de privatização que ocorreram no mundo capitalista no final dos anos setenta guardam especificidades nacionais, devido não apenas às condições econômicas, como também o nível de organização das diversas sociedades e, principalmente, à base política que as sustentam. Por conseguinte merecem uma análise normativa que enfatiza os “programas de privatização”- pacotes políticos perseguidos pelos governos com o objetivo explícito de resgatar os diferentes papéis das instituições: Estado, mercado e sociedade civil e suas relações.

1 - Introdução

O objetivo deste artigo é discutir a questão da privatização, fenômeno que envolveu a economia mundial, nas últimas décadas, em um contexto amplo no qual se insere a relação público-privado, sem o caráter dicotômico imposto pela própria teoria econômica. Segundo Starr (1989), esta conotação antitética se deve, principalmente, à teoria neoclássica, que concebe o Estado como o *locus* privilegiado para produção de ações e políticas públicas e considera o mercado como o espaço dos interesses privados. Esta discussão visa mostrar que esta questão envolve vários aspectos do conhecimento humano e não apenas o aspecto econômico, motivo mais explorado pela literatura sobre o tema.

Este estudo foi possível a partir de referenciais teórico e empírico os quais permitiram, na segunda seção, estabelecer o conceito de privatização de forma ampla, considerando as diversas interpretações e identificando a origem do termo. Este instrumental constatou que os movimentos concretos de privatização que ocorreram no mundo capitalista no final dos anos setenta guardam especificidades nacionais, devido não apenas às condições econômicas, como também o nível de organização das diversas sociedades e, principalmente, à base política que as sustentam. Por conseguinte revelam um conteúdo político-ideológico forte. A lógica desses movimentos está na terceira seção, que mostra que a questão da privatização remete-se à discussão do papel do Estado nas economias e, sendo o Estado um agente não

apenas econômico como principalmente político, a análise de sua atuação requer um julgamento normativo.

Dentro desta perspectiva foi possível identificar e agrupar, na seção quatro, as várias razões que nortearam os programas de privatização nos diversos países, em três ordens de motivos: tecnológico, econômico-financeiro e político-ideológico.

Na última seção questiona-se as políticas de privatização, usadas por diferentes governos, que privilegiam a visão positiva do papel do Estado constituindo apenas um dos ingredientes dos “programas de privatização”. Estes programas são pacotes políticos perseguidos pelos governos com o objetivo explícito de resgatar os diferentes papéis das instituições: Estado, mercado e sociedade civil e suas relações. Com base nas experiências nacionais pode-se identificar três grandes programas de privatização que adotam métodos diferenciados: o "programa de construção das instituições" (Institution Building Program) relativo aos países do Leste Europeu e alguns países em desenvolvimento; o programa de busca do equilíbrio (balance shifting) adotado, principalmente, pelos países capitalistas cujos processos de desenvolvimento exigiram a formação de um grande patrimônio público; e um terceiro programa, que valoriza a relação público-privado, revelando, inclusive, uma certa simbiose entre esses dois espaços, por isso mesmo chamado de *Boundary Blurring* - “limite tênue”, adotado nos Estados Unidos.

2 - Conceituação e Contextualização

O termo privatização é relativamente recente, não se sabendo ao certo quando ele surgiu. Há uma forte indicação de que tenha sido introduzido por Drucker quando, ao avaliar o papel do Estado na economia americana, propôs a descentralização ampla como forma de organização do setor público, envolvendo, não apenas, as três esferas de governo, como também outras instituições da sociedade na realização de atividades que o governo federal assumira no final do século passado e que, segundo ele, tornara-se excessivo. Drucker denominou esta política de "*reprivatization*". Nos anos setenta, Robert Poole abreviou para "*privatization*". Há alguns registros sobre as tentativas de conceituar esta idéia, mas todas referem-se a termos relacionados: em 1972 o Oxford English Dictionary, definiu *privacy* "*a state of withdrawal from society or the public interest*"; em 1981 o Webster's Dictionary definiu a palavra *privatism* "*as an attitude of uncommitment or uninvolvement in anything beyond one's immediate interests.*" O termo privatização (privatization) só passou a constar no dicionário em 1983 com o seguinte significado "*to make private, especially to change*

(as a business or industry) from public to private control or ownership".

Embora a terminologia seja nova, a idéia é muito antiga, tendo surgido com a própria ciência econômica na segunda metade do século XVIII. A teoria clássica concebeu o Estado Liberal, com o papel exclusivo de garantir o perfeito funcionamento do livre mercado. Esta teoria baseava-se na doutrina de Adam Smith, que postulava que cada indivíduo, buscando seu próprio interesse pessoal, é levado por uma "mão invisível" a agir de modo tal a promover o bem-estar geral. A idéia de privatização estava embutida nessa concepção de funcionamento da economia, e foi explicitada por Adam Smith ao sugerir a venda das terras da coroa, para saldar a dívida pública, além de torná-las mais produtivas:

"In every great monarchy in Europe the sale of the crown lands would produce a very large sum of money, which, if applied to the payment of the public debts, would delivery from mortgage a much greater revenue than which those lands have ever afforded to the crown.... When the crown lands become private property, they would, in the course of the few years, become well improved and well cultivated."

A história norte-americana registra outras formas de envolvimento da iniciativa privada na produção e distribuição de bens e serviços públicos que não foram consideradas como um processo de privatização: o primeiro Banco dos Estados Unidos, que serviu como agência fiscal do governo federal e principal depositário do Tesouro, era de propriedade de acionistas privados. O primeiro sistema de distribuição de correspondência norte-americana, no Oeste do Mississippi, o "Pony Express", consistia de uma empresa criada pelo governo estadual através da contratação de 80 cavaleiros independentes para realizar tal serviço. O "Homestead Act" transferiu terras do governo aos colonos por uma pequena taxa, desde que eles cultivassem o solo por um determinado período.

Embora ainda não constasse no dicionário, o termo assumiu efetivamente um conteúdo político no final dos anos setenta, com a ascensão dos governos conservadores de Margareth Thatcher na Inglaterra e do Presidente Ronald Reagan nos Estados Unidos. Até então, há apenas alguns registros de privatização restrita à sua forma mais popular: "venda de ativos públicos". De acordo com esta concepção, pode-se dizer que os governos de alguns países da Europa iniciaram, sutilmente, um "processo de privatização" - via alienação do patrimônio público.

Contudo, até os anos setenta, a privatização foi esporádica, limitada em sua forma, desprovida de uma estratégia industrial global, sem qualquer sentido ideológico ou implicação política. Somente no final dessa década a privatização assume um caráter mais amplo e politicamente significativo, fazendo parte do ethos

neoliberal que passou a dominar a maioria dos governos ocidentais. A base política desses governos defendia a idéia de reforma do Estado no sentido de rever as suas fronteiras e de reorientar a economia para o mercado. Esta proposta de reforma tinha como palavras chaves: **diminuição dos gastos públicos, desregulação dos mercados, descentralização e privatização.**

Há uma corrente que defende que todas estas medidas referem-se à política de privatização que significa a diminuição do escopo do governo federal e a expansão complementar das atividades do setor privado; assim, redução dos impostos, diminuição nos gastos, desregulação e descentralização seriam todos mecanismos de privatização. Entretanto o sentido mais restrito do termo refere-se basicamente ao desengajamento do governo de responsabilidades específicas, o qual significa a suspensão de programas públicos, redução da produção ou a restrição de serviços produzidos publicamente, que seriam, progressivamente, transferidos para a iniciativa privada. A transferência da responsabilidade pública para a esfera privada envolve a mudança de propriedade, produção e administração, simultaneamente ou isoladamente. Nesta concepção, privatização restringe-se às formas explícitas e diretas identificadas por Starr (1988): - corte ou interrupção de programas públicos e o desengajamento do governo de determinadas funções, mediante a venda de ativos públicos incluindo terras, infra-estrutura, empresas públicas e outros bens patrimoniais estatais; transferência da provisão pública de serviços para o setor privado (com financiamento do governo). Esta última forma pode se efetivar mediante uma série de mecanismos incluindo desde o tradicional sistema de contrato norte-americano - "contracting out", e a concessão de franquias - "franchise" até a distribuição de "vouchers" e outras formas de provisão privada de bens e serviços públicos, comuns no modelo norte-americano.

Assim, as outras formas de privatização consideradas por Starr como indiretas e implícitas - desregulação à entrada de monopólios estatais, redução dos gastos do governo e diminuição dos impostos - não são consideradas medidas de privatização neste sentido mais restrito do termo. Estas atividades só serão concebidas como privatização (*stricto sensu*) se promoverem o deslocamento do locus de produção. Neste caso, somente a desregulação que libera a entrada em indústrias previamente protegidas como monopólio público, permitindo que uma parcela da produção seja deslocada para firmas privadas, caracteriza privatização *stricto-sensu*.

3 - A Lógica do Movimento de Privatização

A importância do setor público dos países ocidentais, no período que vai do pós Guerra até o final dos anos 60, é marcante, como revela a ênfase dada a temas como: planejamento indicativo na França, os investimentos das empresas estatais italianas, e mesmo a nacionalização das indústrias na Inglaterra (Shonfield 1964). Segundo Holland (1972), mesmo quando o setor nacionalizado inglês começou a ser questionado, o modelo italiano IRI foi amplamente imitado na Europa e em outros continentes. No entanto, nos anos setenta, passou-se a questionar o modelo que prevalecia no mundo capitalista, defendendo a tese de que os governos são passíveis de falhas e só as forças de mercado, atuando livremente, seriam capazes de promover a alocação dos recursos eficientemente. Isto gerou um movimento questionador do papel do Estado que, em alguns casos levou a desestatização. Este movimento começou na Inglaterra, com o governo conservador de Margareth Thatcher, e se disseminou pelo mundo capitalista, e até mesmo não capitalista, com o apoio dos Estados Unidos, devido à sua hegemonia militar e ideológica sobre as demais nações. As Universidades norte-americanas, centros de excelência nos campos científico e tecnológico, atraindo estudantes do mundo todo, desenvolveram teorias e modelos econômicos e políticos. Este arcabouço teórico deu suporte ao movimento de defesa à supremacia do mercado como orientador da economia, transformando a privatização em tema de economia política. De acordo com a literatura, existem algumas teorias que admitem que a eficiência está diretamente relacionada à propriedade privada, e defendem a alocação de recursos via mercado: a principal, conhecida como “the tragedy of commons”, defendida pela escola de pensamento neoclássica, postula que a propriedade coletiva leva à dissipação da propriedade. Outra grande defesa da importância da propriedade privada na organização da produção foi feita por Alchian & Demsetz com a teoria *residual claimant*. De acordo com esta teoria a produção moderna está organizada sob a forma de um “time”, em que há a interdependência entre os esforços dos membros individuais, sendo difícil medir a produção individual. Há necessidade de um “monitor” para avaliar esta produção, que, com base nas informações provenientes do mercado, procurará obter um excedente (residual) que servirá de estímulo à produção. Esta perspectiva do lucro (residual claimant) é inerente à propriedade privada, garantindo a sua superioridade sobre a propriedade pública, desprovida desta característica. Para esta teoria, a propriedade pública, em contraposição, permite que os membros de uma coalizão tornem-se “free riders,” o que levaria à utilização ineficiente dos recursos. Há uma outra teoria da Escola

Austríaca, postulada por Hayek, que diz respeito à dispersão do conhecimento. Este autor admite que, dada à difusão do conhecimento pela sociedade, sua aquisição e utilização só são possíveis através do sistema de preços estabelecido no mercado. Para os seguidores desta Escola “o Estado é sempre mais ignorante do que o proprietário privado” e a falha do planejamento central está na dificuldade de centralizar o conhecimento difuso, mediante um sistema hierárquico. Entretanto, segundo Rowthorn e Chang, a literatura não é capaz de fazer uma análise crítica destas teorias. Todas essas teorias, que defendem o direito da propriedade, consideram o mercado, ao dominar as informações, um mecanismo altamente eficiente para controlar a economia. Entretanto, os críticos admitem que essas teorias não consideram as mudanças sofridas pela empresa privada, cujo novo modelo separa a propriedade da administração.

Mas não foi apenas o ambiente intelectual que respaldou o movimento de privatização que se estendeu pelo mundo capitalista, principalmente a partir da década de oitenta. Provavelmente, o elemento decisivo foi a crise econômica que se instaurou naquele período: queda na taxa de crescimento econômico, aumento do desemprego, altos níveis de inflação e dívida pública crescente, agravada pelas reações dos contribuintes à elevação dos impostos. Esta situação forçou os governos de diversos países a reverem a base de suas políticas econômicas e as coalizões que os sustentavam: o neoliberalismo emerge em contraposição ao estatismo prevalecente, defendendo a tese de que aquela era uma crise de Estado, que se tornara excessivamente grande e altamente intruso na vida econômica das nações, prejudicando o funcionamento do livre mercado. Segundo Starr (1990), “o crescimento desacelerado e a profunda politização dos anos setenta transformou as empresas estatais de ativo político em passivo político”. Isto provocou uma reação de vários atores políticos que se manifestaram a respeito, de forma bastante efusiva: políticos, economistas e homens de negócios, descontentes com a situação econômica, passaram a defender o Estado Mínimo. Desta forma, a solução proposta, mais difundida, era a reforma do Estado que, independente das idiossincrasias locais, visava rever as suas fronteiras e reorientar a economia para o mercado. É neste contexto que a privatização assume um caráter mais amplo e politicamente significativo. Segundo Vickers & Wright (1989), vários governos europeus, em diferentes graus de entusiasmo, defenderam a bandeira da privatização.

Nos países em desenvolvimento, este movimento, que envolvia a transferência de

funções, empresas e atividades do setor público para a iniciativa privada, foi mais retardado. Nesses países a privatização só se efetivou no final da década de oitenta, e início dos anos noventa, estimulado pela abertura política das economias centralmente planejadas do Leste Europeu, assim como pelo apoio dos organismos de financiamento internacionais - FMI e Banco Mundial. Estas economias, por sua vez, movidas pela onda liberalizante que se estabeleceu naquele período, tiveram que construir os elementos fundamentais para o bom funcionamento do livre mercado.

4 - Razões para a Privatização -

A maior dificuldade para o estudo da privatização está na falta de uma razão sistemática. Na realidade, existe uma variedade de motivos que constam nos discursos governamentais, nas manifestações eleitorais, nos debates parlamentares, nos documentos partidários etc. As razões são muitas e têm características bem distintas, que envolvem desde os aspectos puramente técnicos até motivos político-ideológicos. Esta multiplicidade de motivos está sujeita a variações no tempo e no espaço. Além disso, muitas vezes os objetivos estão obscuros, tornando-se impossível sua determinação. Contudo, as experiências nacionais revelam três ordens de motivos bem distintos: um de cunho puramente tecnológico, que impõe novos modelos de organização da produção; outro com ênfase nos aspectos econômicos, gerenciais e financeiros, relativos à questão da eficiência e do déficit público, propõem a adoção de novas técnicas gerenciais; e um terceiro, que tem envolvido a maioria dos programas de privatização, de ordem político-ideológica.

4.1 - Aspectos Tecnológicos

Uma das principais justificativas para o movimento privatista que deslanchou no final dos anos setenta, diz respeito ao processo de trabalho de longo prazo que também se caracterizou com um fator que ajudou a desestabilizar as fundações de muitas instituições do setor público, principalmente nas economias avançadas, onde este processo pode ser identificado em dois momentos: a **transição pós industrial e a flexibilização do processo de produção.**

a - A transição pós-industrial - Este momento refere-se ao deslocamento dos fatores capital e trabalho das manufaturas para os serviços. Esta mudança na organização da produção provocou o surgimento de uma série de novas alternativas para provisão de serviços e alterou os modelos organizacionais existentes. Ademais, determinados setores, como o de informação e comunicação, têm passado por grandes mudanças tecnológicas, exigindo reformas estruturais profundas. Os vários sistemas

de informação, que surgiram nos últimos anos, têm gerado uma multiplicidade de alternativas para produzir os mesmos serviços.

Estes argumentos podem levar à conclusão de que a inovação tecnológica dispensa a ação do governo para promover a competição entre as firmas, pois eles defendem a auto-suficiência do processo fazendo com que a privatização represente liberalização. Isto é, a tecnologia gerada independentemente do Estado encoraja a adoção da privatização (principalmente na forma de alienação de ativos), como política oficial. Mas, de acordo com a teoria da sociedade pós-industrial, o papel dos governos nas sociedades avançadas continua a crescer, não mais produzindo bens econômicos, mas regulando sua produção, produzindo bens públicos e meritórios, visando o bem-estar social (Starr, 1990).

Em suma, os avanços técnicos que, por um lado, aumentam a competitividade dos setores econômicos, minimizando o papel do governo para garantir a concorrência, por outro lado, podem gerar distorções no mercado exigindo o envolvimento do governo para corrigi-las, via regulação, fiscalização e controle.

b - Flexibilização na produção - O novo ambiente econômico não privilegia mais a produção em massa como no pós-guerra. Pelo contrário, ele exige maior flexibilidade do processo produtivo e sensibilidade às mudanças do mercado. Este novo modelo prevê a utilização de plantas cuja escala, cada vez menor, viabiliza a competição no mercado internacional. O impacto da nova tecnologia não está restrito às indústrias que produzem e distribuem informação. Pelo contrário, tem havido uma pressão para que firmas de outras indústrias aumentem rapidamente a capacidade de resposta às mudanças na demanda, assim como às exigências da produção. Isto só é possível mediante a ação de vários ofertantes independentes, mas coordenados globalmente. Este fenômeno contraria as premissas sob as quais muitas empresas estatais foram construídas. Muitas destas empresas foram nacionalizadas por serem consideradas "commanding heights" da indústria, e assim foram concebidas sob o modelo de produção em massa. Com o avanço tecnológico, elas passaram a enfrentar dificuldades para competir contra grandes produtores em países de baixos salários e contra firmas menores, mais especializadas, de alta qualidade em seus próprios países.

Neste sentido, a privatização não é meramente uma forma de o governo simplesmente livrar-se de seus encargos, como preconizam os defensores desta política chamada "abandono dos encargos"- "*load shedding*". Mas, pelo contrário, ela constituiu-se no mecanismo para adaptar a estrutura organizacional de acordo com

o novo padrão tecnológico. Segundo Starr (1990), nada impede que estas organizações se reestruturarem sob o controle público. Entretanto, no contexto político de 1980, a privatização e a regulação foram usadas como o instrumentos de adaptação e ajustamento da estrutura econômica.

4.2 - Razões Econômica-Financeira

A outra corrente, que assume uma visão pragmática, está preocupada com a questão da "rationale" econômica, com ênfase no aumento da concorrência e na maximização da eficiência da produção e da distribuição dos bens e serviços públicos, e assim admite as vantagens do mercado para alcançar tal meta. George Wilson sintetizou esta concepção ao considerar que: *"The broader and more relevant meaning of privatization must refer to nothing more or less than greater reliance upon market forces to generate production of particular goods and services."* Os partidários desta corrente defendem que o setor privado é mais eficiente do que o setor público, pois, além de estar sujeito à competição, está isento da burocracia governamental.

Esta visão enfatiza também o aspecto financeiro, como aconteceu nos países em desenvolvimento, onde a privatização surgiu como alternativa para eliminar os encargos macroeconômicos das empresas públicas. Nesses países, as estatais sempre foram vistas como fortes contribuidoras ao desequilíbrio fiscal. Os defensores deste argumento afirmam que estas empresas absorvem recursos privados, que poderiam ser alocados na área social, caracterizando o fenômeno *"crowding out"*, além de solaparem o desenvolvimento do setor privado. A privatização foi pensada também como método de reduzir a dívida pública dos países industrializados (Vernon, 1989), pois ela prevê não apenas o corte de subsídios às empresas deficitárias, como também o imediato reforço orçamentário pela venda dos ativos. Por esta razão, esta concepção tem privilegiado a alienação de ativos como forma de privatização, seja para diminuir o déficit e a dívida públicos, seja para melhorar a performance das empresas, que passam a ter maior incentivo para produzir bens e serviços na quantidade e variedade exigida pelos consumidores.

Michael Beesley and Stephen Littlechild (assessores do governo Britânico), artífices da privatização britânica, são os grandes defensores do método de alienação de ativos.,m pura e simplesmente, sem levar em conta a perspectiva de receitas futuras que estes ativos poderiam proporcionar. Mais sério ainda, era que, de modo geral, os defensores desta idéia não percebiam que muitas vezes a venda de ativos

significava simplesmente a transferência da propriedade de uma base ampla e democrática (os contribuintes) para uma base restrita (os acionistas) (Bös, D. 1991).

O motivo econômico principal da privatização é a maior **eficiência**, viabilizada pelo aumento da **competição**, o que, em última instância, garantiria a maximização dos benefícios aos consumidores. Mas, para que isto ocorra é necessário que os programas de privatização privilegiem os setores cuja concorrência seja viável (financeiro e industrial). Nos setores onde a competição de oferta não fosse factível era fundamental que primeiro se estimulasse a concorrência, para depois proceder a privatização. De acordo com esta visão pragmática, nas indústrias deficitárias (tais como a British Rail) a privatização seria usada para facilitar a transferência de recursos destes setores para aqueles mais produtivos. Segundo Miller & Tufts, a busca da eficiência exige que a privatização se dê em combinação com outras iniciativas “downsizing government”- redução do tamanho do governo - mediante a utilização de uma combinação de métodos.

Pode-se concluir que o cerne do debate, que enfatiza este aspecto pragmático da privatização, está na importância dada à questão da propriedade, defendida pela teoria do Direito da Propriedade, originária da Escola de Chicago, cujos discursos, extremamente dogmáticos, associam a posse do ativo à eficiência econômica. Os defensores deste argumento acreditam que propriedade privada, mais eficiente que a pública, e mercados competitivos caminhem juntos. Assim, defendem a privatização de forma irrestrita, envolvendo até mesmo monopólios naturais. (Starr, 1988).

Os comentaristas ingleses sempre associaram privatização à venda de ativos públicos para o setor privado. Entretanto, é sabido que a simples alienação dos ativos não garante maior competição, como apregoam seus defensores, pois muitas vezes este processo pode significar apenas a transformação de um monopólio público em monopólio privado, não promovendo a liberalização econômica (que ocorre com o aumento da concorrência). Por outro lado, o governo pode privatizar sem liberalizar, como fez o governo Thatcher quando vendeu os dois grandes monopólios *British Telecom* e *British Gas* sem, significativamente, submetê-los às forças de mercado. De maneira inversa é possível liberalizar sem privatizar (isto é, introduzir concorrência em determinado setor sem transferir a propriedade) como ocorreu no caso da flexibilização do monopólio das telecomunicações nos Estados Unidos, em 1984. A privatização com liberalização só ocorre quando a transferência de ativos e serviços é acompanhada de uma regulamentação que garanta, efetivamente, a concorrência.

4.3 - Razões Político-Ideológicas

As experiências nacionais confirmam a falácia das razões apresentadas acima e mostram que os motivos de ordem político-ideológica têm prevalecido nos programas de privatização implementados a partir dos anos oitenta. O principal argumento desta ordem refere-se à democratização da economia, viabilizada pelo processo de privatização. Alguns autores defendiam a idéia de que a privatização seria o meio de democratizar a produção, devido à mais ampla divisão da propriedade, o que possibilitaria a participação de um conjunto maior da população em indústrias de importância nacional. Além do mais, dificilmente os partidos de esquerda teriam argumento para renacionalizar indústrias que tivessem realmente como acionistas pessoas de baixa renda e/ou seus próprios empregados.

Entretanto, as experiências dos países ocidentais revelam tanto a incoerência deste argumento político, como também os verdadeiros motivos da privatização. Observando-se o caso inglês constata-se que os primeiros processos de privatização realizados naquele país, contando com ampla adesão de acionistas, foram imediatamente revertidos, com a venda das participações acionárias dos pequenos investidores, reduzindo muito o número de participantes. Na verdade, como afirma Bös (1991), existe um paradoxo neste argumento, pois os conservadores propõem a democratização via privatização, enquanto os socialistas consideram que a nacionalização é que promove a democracia na economia ao transferir a propriedade para a população como um todo.

O verdadeiro motivo político da privatização depende muito mais da relação entre a burocracia estatal e os partidos políticos. As experiências nacionais revelam que a privatização foi usada como método para desestabilizar os partidos que estavam envolvidos com esta burocracia.

Há outras razões, de caráter político-ideológico, que podem ser detectadas nos diferentes programas de privatização. Uma considera que a privatização em grande escala muda a correlação de forças dentro da sociedade. Com a privatização, as decisões econômicas relativas a preço, investimento e inovação tecnológica saem do domínio dos burocratas e "policy makers" públicos e passam a ser tomadas pelos acionistas privados. Isto provoca uma nova distribuição de poder econômico na sociedade entre público e privado, como constata Howell, (1981) - "*The socialist ways of thinking are replaced by capitalist ones.*" A outra refere-se à redução do poder de influência dos sindicatos devido à privatização. Este processo pode se dar

em cadeia: um bom exemplo é o caso da privatização da indústria de eletricidade britânica, que quebrou o poder do sindicato dos mineradores. Similarmente, estava claro que a onda de privatização que envolveu a Alemanha nos anos setenta visava reduzir o poder dos sindicatos em geral. O receio dos sindicatos era de que os trabalhadores perdessem seus direitos fundamentais e pudessem até ter seus salários reduzidos.

Uma terceira razão diz respeito à distribuição internacional do poder, no caso de a privatização envolver investidores estrangeiros. Não se pode esquecer que um dos motivos da nacionalização foi diminuir o poder da empresa privada de grande porte, em sua maioria multinacionais. Na Inglaterra e na França os governos procuraram manter a "golden share", isto é, o direito a veto contra mudanças de controle indesejáveis.

De fato, os argumentos são todos contestáveis. Na realidade a privatização faz parte de uma estratégia geral, movida por um sentimento antiestado, que visa mudar o limite entre público e privado em benefício do segundo. O fundamento teórico desta motivação está na crença da supremacia do mercado, que, segundo seus defensores, permite a livre escolha do consumidor. Neste caso, a privatização se caracterizaria como um processo de "retração" do governo ("government shrinkage"). Uma das mais radicais defesas deste argumento foi feita por Savas, ao considerar que a privatização representa uma nova forma de ver as necessidades da sociedade e de repensar o papel do governo para atender esta demanda. Segundo este autor - *"Privatization is the act of reducing the role of government: or increasing the role of private sector, in an activity or in the ownership of assets"*. De acordo com este argumento, o governo abre mão de uma série de atividades e funções que passam a ser exercidas pelo setor privado.

Este processo pode ser deliberado, quando é estabelecido um plano de transferência de funções, atividades e ativos estatais; como pode ser não deliberado, quando o Estado simplesmente abandona determinadas funções e atividades e naturalmente a iniciativa privada as assume, gerando o processo de privatização "demand driven".

5 - Programas Nacionais

Considerando que o Estado é um agente principalmente político e social, a análise de seu papel requer um julgamento não apenas positivo, como o trata a teoria econômica *mainstream*, mas normativo. Assim, tendo em vista a existência de

inúmeros aspectos da relação humana, o ótimo econômico pode não coincidir com o "ótimo global," que envolve também aspectos sociais e políticos. Isto significa que o importante não é discutir apenas o escopo do Estado, mas, mediante a introdução de alguma normatividade na análise, promover a reformulação de sua relação com os agentes privados e com o mercado em particular, de modo a maximizar a dimensão pública da ação estatal.

Com base nesta concepção, Paul Starr questionou as **políticas de privatização**, usadas por diferentes governos, que privilegiam a visão positiva do papel do Estado. Starr afirma, que tais políticas não podem ser apreciadas isoladamente, pois elas constituem apenas um dos ingredientes dos **programas de privatização**, que são pacotes políticos perseguidos pelos governos com o objetivo explícito de resgatar os diferentes papéis das instituições: **Estado, mercado e sociedade civil** e suas relações. Para este autor, as políticas de privatização não têm nada de novo, pois a maioria dos governos têm vendido ativos, contratado serviços, se desengajado de determinadas funções e eliminado barreiras à entrada em setores anteriormente monopolizados. Além disso, há um conjunto de serviços públicos, realizados pela iniciativa privada, muitas vezes com financiamento do governo. Todos esses mecanismos constituem políticas de privatização que foram implementadas pelos governos de forma aleatória. Por isto, a análise do movimento dos anos oitenta deve levar em consideração os programas de privatização adotados pelas nações. As experiências nacionais revelam a existência de três programas básicos aplicados em diferentes economias, de acordo com suas características e suas relações com o Estado: o "programa de construção das instituições" (Institution Building Program), o programa de busca do equilíbrio (balance shifting) e o programa que ele denominou de "limite tênue" (boundary-blurring program).

O Programa de Construção das Instituições (Institution Building Program) representa o esforço para a constituição de uma estrutura capaz de articular a sociedade civil e o mercado, através da criação de instituições privadas básicas e da reestruturação das instituições públicas, capacitando estas últimas a legitimarem os interesses da iniciativa privada. Este tipo de programa adequa-se principalmente à reforma implementada pelos países socialistas do Leste Europeu e por alguns países em desenvolvimento, que precisaram construir os fundamentos básicos do mercado (agentes privados e suas relações via mecanismo de preços). Este processo não significa, em hipótese alguma, o relaxamento do controle estatal. Pelo contrário, ele

requer um esforço dobrado por parte do Estado para estabelecer novas leis, criar ou reestruturar as instituições que garantirão os direitos de propriedade, o cumprimento das leis, a efetivação dos contratos e a confiança dos investidores para dar suporte a atuação dos mecanismos de mercado.

Cabe ao governo desses países, com base em seu próprio poder político, estabelecer as regras e criar os mecanismos, que lhes outorguem a responsabilidade pública necessária, para fiscalizar o cumprimento das ações privadas e assim garantir o bem-estar social. A transição do sistema de economia centralizada para a economia de mercado exige instituições fortes, por conseguinte não pode ser açodada.

O Programa de Busca do Equilíbrio entre Público e Privado - Balance Shifting Program - tem como objetivo promover o equilíbrio na composição público e privado nas atividades econômicas. Os defensores desse programa consideram que o Estado, assumindo um papel extensivo na economia e na sociedade, extrapolou seu caráter regulador e controlador, passando inclusive a produzir diretamente determinados bens e serviços. Logo era preciso rever seu papel, redimensionar seu tamanho e sua relação com o setor privado. Considerando a participação do Estado na estrutura produtiva desses países, a solução proposta pelos *decision-makers* foi a de implementar programas baseados, principalmente, na alienação do patrimônio público criado no processo de desenvolvimento, além de outros esforços, por parte do governo, para restabelecer o equilíbrio entre os dois setores. Este programa foi adotado principalmente pelas economias ocidentais avançadas que constituíram um grande patrimônio público em seu processo de desenvolvimento. O caso mais típico de adoção deste programa ocorreu na Inglaterra na administração Thatcher, que, no primeiro período de governo, vendeu muitas empresas que haviam sido nacionalizadas pelos governos trabalhistas logo após à Segunda Guerra Mundial.

Desde que Margareth Thatcher assumiu o poder, em 1979, a privatização emergiu como uma importante e controvertida questão política, cuja ênfase estava muito mais nas virtudes da desnacionalização do que realmente na questão econômica relativa ao aumento da competição e, conseqüentemente, da eficiência. Inicialmente, o forte do programa de privatização inglês, de acordo com o próprio manifesto eleitoral da Sra. Thatcher, tinha um caráter amplo, visava modificar a fronteira entre setor público e o setor privado, mas também destacava outras políticas macroeconômicas. Entretanto, em um segundo momento, devido ao compromisso político do governo Thatcher em reduzir o poder estatal, foi dada prioridade ao

programa de privatização, que assumiu um caráter mais restrito, cujo elemento principal era a desnacionalização - venda de ativos públicos para o setor privado. A partir do segundo mandato, devido ao poder da reeleição, o governo britânico mudou a forma das vendas, que até então eram parciais, limitadas a uma determinada parcela de ações das estatais, e ao arrendamento de determinadas áreas de serviços das estradas. Assim, passou a incluir também as empresas de utilidade pública, com grande poder de monopólio, como a British Telecom, British Gas e a British Airports Authority, British Airways.

O grande motivo para o programa de privatização do governo Thatcher, explicitados nos discursos do deputado John Moore, era transformar a Grã Bretanha em uma economia puramente de mercado para galgar um lugar de destaque na nova economia mundial. Para tal, era fundamental melhorar a performance econômica das empresas ao expô-las à concorrência, aumentar a receita do governo e consequentemente diminuir o déficit público, reduzir o poder dos sindicatos e promover a constituição de um capitalismo popular, mediante o parcelamento da propriedade. Kay et all.

A França, sendo um país capitalista avançado contando com a presença massiva do Estado em seu processo de desenvolvimento, também constituiu um setor público forte e grande, cuja produção representava uma parcela elevada do PIB. Por esta razão, também optou por este programa de privatização da busca do equilíbrio entre os setores público e o privado, privilegiando a venda de ativos públicos. Mas, diferentemente da Inglaterra, o implementou com muita cautela, restrito ao setor concorrencial. Esta postura do governo francês confirma o caráter político-ideológico que os programas de privatização têm assumido.

Embora as justificativas para estes programas sejam sempre econômicas, para imprimir a racionalidade da medida, o aspecto político é determinante. Não há dúvida de que o processo de construção do patrimônio público nos países ocidentais promoveu a consolidação da força de trabalho e provocou o crescimento dos sindicatos dos trabalhadores públicos destes países, fortalecendo assim os movimentos reivindicatórios. É por isso que o governo, ao vender uma empresa, visa não apenas mudar a propriedade do capital como também do trabalho. Assim, a privatização tinha como objetivo desestabilizar esta força sindical como afirma Starr (1990):

"Privatization serves as a methods of labor discipline as well as a means of extracting political leaders from labor conflits".... Privatiztion is a response to the

growing concern about the ungovernability of the Western democracies that first appears in 1970s.

O Programa “Limite Tênu” - Boundary-Blurring Program reflete o esforço, particularmente dos Estados Unidos, de estabelecer parcerias entre os setores público e privado para prover serviços preservando seu caráter público, permitindo assim, a efetivação de políticas públicas. Trata-se de um programa de privatização parcial, com ênfase no aspecto tecnocrático promovido principalmente por administradores, reformistas e pragmáticos, dos governos locais. Contudo, estes programas também têm um conteúdo político-ideológico, como o anterior, adotado principalmente na Europa. Neste sentido, a privatização da provisão dos serviços públicos é vista como um método para eliminar as coalizões e introduzir a livre escolha nos monopólios públicos (Butler 1985). Alguns economistas como Milton e Rose Friedman (1980) têm defendido tais procedimentos como a melhor alternativa para diminuir os gastos públicos, além de considerarem que só a concorrência é capaz de melhorar o desempenho destes serviços, orientados para atender à demanda. Entretanto, vários expoentes da privatização parcial têm defendido a manutenção da responsabilidade pública na realização dos serviços públicos.

Embora as propostas para aumentar a competição e a participação privada na produção e distribuição destes serviços tenham avançado, significativamente, em muitos países em desenvolvimento, elas são particularmente proeminentes no debate norte-americano (Roth, 1987). Nos Estados Unidos, onde há poucas empresas nacionalizadas, a privatização em sua forma tradicional - venda de ativos - é insignificante. Os programas de reforma do Estado têm privilegiado tanto o processo de desregulação (relaxamento das ações governamentais); como o maior envolvimento do setor privado para provisão de serviços públicos e realização de determinadas funções governamentais. Nas palavras de Donahue - *"in the US aside from a strictly limited number of asset sales, privatization meant (and continues to mean) enlisting private energies to improve the performance of tasks that would remain in some sense public."* Este envolvimento, assumindo várias formas (*contracting out, franchising, vouchers*), tem sido explorado por todos os níveis de governo norte-americano, mas é particularmente usado e abusado pelos governos locais.

Em síntese, a privatização refere-se a três programas básicos para reestruturar o Estado de acordo com a situação político-econômica do país: o que é válido para uma

economia desenvolvida orientada pelo mercado na Europa Ocidental, e até mesmo para outros países desenvolvidos, como Estados Unidos e Canadá, não é recomendado para países em desenvolvimento, com mercados de capitais incipientes ou com sérios problemas de déficit público, e ainda muito menos para economias emergentes de décadas de controle estatal.

6- Conclusão

Do ponto de vista teórico, a privatização está influenciada pela visão neoclássica da ciência econômica que tem como fundamentos o *laissez-faire*, o individualismo e o livre mercado, prometendo maior eficiência com menor governo e maior escolha individual, ao reforçar o direito de propriedade e a ação do mercado.

Nos últimos anos surgiram muitos artigos sobre a transferência de programas, funções e produção do setor público para o setor privado, mecanismos que juntos ou isoladamente caracterizam um programa de privatização. Este tema foi motivo de um amplo debate de âmbito internacional, principalmente na década de oitenta, quando vários textos foram publicados. Algumas destas publicações davam ênfase ao aspecto técnico, outras ao aspecto econômico-financeiro, mas na essência prevalecia o caráter político-ideológico, como observaram Morgan e England, (1988). Estes autores, partidários da privatização, defendem a posição de um setor público enxuto, moderno, e são totalmente confiantes na eficiência do mercado para a distribuição dos bens e serviços públicos. Já os críticos da privatização consideram que tal política significa a burocracia governamental, cedendo a pressões políticas para transferir a produção e distribuição de serviços públicos, vitais à sociedade, para a responsabilidade do empresariado privado, que é movido pelo interesse exclusivo do lucro. Para outros observadores, a privatização tem um comportamento neutro do ponto de vista dos interesses da sociedade.

Estas posições divergentes refletem os diferentes programas de privatização que assumem formas distintas: o sistema de contrato - *contracting out*, adotado principalmente nos Estados Unidos, criando provedores privados de bens e serviços públicos, promovem a transferência do *locus* de produção, sem alterar a esfera funcional de ação do governo, que deve manter também o caráter público dos bens e serviços em questão. Estas medidas são completamente distintas das formas radicais de privatização de venda de ativos e interrupção de programas, que caracterizam o processo "*load shedding*", que por mais escrupuloso, pode sempre envolver mecanismos indiretos e subsídios de controle público que alteram os resultados. As

experiências nacionais revelam também que privatização não significa liberalização, como afirmam seus defensores. Isto ficou patente na administração Thatcher quando esta decidiu priorizar a privatização em vez da liberalização, como ficou evidente nos casos de venda das empresas de utilidade pública.

O argumento político-ideológico tem prevalecido no movimento privatista que varreu o mundo nos anos oitenta. Segundo Starr (1990) esse movimento tem motivações que extrapolam as considerações econômicas relativas a eficiência e competitividade e foi dentro deste contexto que a privatização constituiu-se no principal instrumento político do governo Thatcher e passou a fazer parte das reformas econômicas implementadas pelos países em desenvolvimento, encorajadas pelo Banco Mundial e FMI. Vickers e Yarrow, (1991) também observaram que o limite entre público e privado extrapola a análise econômica, apesar da importância que esta questão assume na economia política.

Os argumentos teóricos e os fatos empíricos apresentados levam-nos a concluir que a questão política tem sido privilegiada no processo de privatização, embora algumas vezes a transferência da produção e distribuição de serviços do setor público para o setor privado possa se dar por causa de pressões sociais devido à falta de uma ação política do governo, o que caracteriza o processo conhecido como "demand driven privatization". Em tais casos surgem as alternativas não estatais, como já foi mencionado, para atender a tal demanda, que o Estado foi incapaz ou não se dispôs a responder.

Outra questão importante, revelada nesse debate, refere-se à consistência do processo de privatização, ou seja, quanto à sua efetividade (durabilidade, resistência). Há aqueles que defendem o caráter estrutural da privatização e acreditam que é um processo inexorável do capitalismo e continuará crescendo, não apenas nos Estados Unidos e Europa como no mundo todo. Em contraposição, há os que acreditam que este movimento, sendo de caráter puramente político-ideológico, alcançou seu ápice nos anos oitenta com os governos conservadores de Margaret Thatcher na Inglaterra e Reagan nos Estados Unidos, estendendo-se na primeira metade dos anos noventa aos países de capitalismo tardio, como o Brasil e outros países da América Latina, mas seguramente minuará nos anos seguintes.

6 – Bibliografia

Alchian, A. Demsetz, A. "Production, Information, Cost and Economic Organization" in: *American Economic Review*, 62 (4) 1972.

Bishop, M., Kay, J. e Mayer, C. (1994). *Privatization and Economic Performance*.

- Oxford University Press.
- Bös, D., (1991). *Privatization - a Theoretical Treatment*. Clarendon Press - Oxford
Oxford University Press. New York - USA.
- Butler, S. M., (1985). *The Privatization Option: Strategy of Shrink, The Size of
Government*, Heritage Foundation, Washington D.C.,.
- Coase, R.(1988) "The Firm, The Market and The Law." The University of Chicago
Press, Chicago.
- Clarke, T. & Pitelis, C., (1993). *The Political Economy of Privatization*. Routledge,
Cook P. & Kirkpatrick, C. (1988). *Privatization In Less Developed Countries*.
Prentice Hall Harvester Wheatsheaf, London.
- _____, (1995). *Privatization Policy and Performance:
International Perspectives*. Prentice Hall Harvester Wheatsheaf, London.
- Donahue, J. D., (1989). *The Privatization Decision - Public Ends, Private Means*,
Basic Books, Inc. New York - NY.
- Drucker, P. F.(1968). *The Age of Discontinuity - Guidelines to our Changing
Society*. Transaction Publishers, Rutgers - The State University, New
Brunswick, NJ
- Dweck, R.H. A Relação Público-Privado: A Questão da Privatização – O Caso
Norte Americano. Tese de Doutorado – IE/UFRJ, 1997.
- Eggertsson, T. (1990) *Economics Behavior and Institutions*, Cambridge University
Friedman, M. and Friedman, R. (1962) *Capitalism and Freedom*, Chicago
University Press.
- (1980) *Free to choose a Personal Statment*. Chicago University Press.
- Gayle, D. J. and Goodrich., (1990). Privatization and Deregulation, In: *Global
Perspective*. Quorum Books. New York.
- Gormley, W. T. Jr., (1991). *Privatization and its Alternatives*. The University of
Wisconsin Press - USA.
- Hanke, S. H., (1981). *Prospect for Privatization*. Ed. by Steve Hanke - N.Y,
Academy of Political Science.
- Hayek, F. ^a (1984) *O Caminho da Servidão*, Rio de Janeiro Instituto Liberal.
- Holland, S. (ed.), (1972). *The State as Entrepreneur New dimensions for Public
Enterprise: the IRI State Shareholding Formula*. International Arts and
Sciences Press, Inc. White Plains, NY.
- Kamerman, S. B. and Kahn, F., (1989). *Privatization and Welfare State*. Princenton
University Press, Princenton, New Jersey USA.
- Kay, J. A. & Thompson, D. J., (1986).- a - Privatisation : A Policy In Search of a
Rationale, *The Economic Journal*, 96 (March 1986) 18-32.
- _____, (1986).- b - *Privatisation and Regulation - The
UK Experience*. Clarendon Press, Oxford - New York, USA.
- Marsh, D. (1991). Privatization Under Mrs Thatcher: A Review of The Literature
In: *Public Administration* Vol. 69, Winter, 1991 (459- 480).
- Miller, J & Tufts, C. "A Means to Achieve More with Less".
- Morgan, D. R. and England, R. E. (1988). The two Faces of Privatization *Public
Administration Review*, November/December 1988
- Rowthorn, B. & Chang H. (1993). Public Ownership and the Theory of the State. In:
Clarke, T. & Pitelis, C., *The Political Economy of Privatization*. Routledge,
New York
- Savas, E. S. (1982). *Privatizing the Public Sector How to Shrink Government*,
Chatham House Publishers Inc. , Chatham, N.J.
- _____, (1987). *Privatization the Key to Better Government*, Chatham House
Publishers Inc., Chathan, N.J.

- Shonfield, ^a (1968) *Capitalismo Moderno*, Zahar Editores.
- Starr, P. (1987). *Prospects of Privatization*. Ed. S. H. Hawke. The Academy of Political Science, New York.
- _____, (1988) "An Academic Challenge to Privatization", in *Privatization a Sourcebook*.
- _____, (1989). The Meaning of Privatization, In: Kayerman, S & Khan, A. *Privatization and the Welfare State*. Princeton University Press.
- _____, (1990). The Limits of Privatization In: Gayle, J. D. and Goodrich, J. N. *Privatization and Deregulation In Global Perspective*. Quorum Books, NY.
- _____, (1990). The New Life of Liberted State: Privatization and the Restructuring of State - Society Relations In *Political Economy*.
- _____, (1991). *The case for Skepticism: Privatization and its Alternatives*. Gormley W.
- Stiglitz, J. E. (1988), *Economics of the Public Sector*. W.W. Norton, N Y.
- _____, (1989). *The Economic Role of The State*. Basil Blackwell, Oxford, U.K.
- Suleiman, E. N. & Waterbury, J. (1990). *The Political Economy of Public Sector Reform and Privatization* - Westview Press., San Francisco, California - USA
- Swan, D. (1988) *Retreat of the State: Deregulation and Privatisation In the U.K. and U.S.*.
- Vernon, R. (1986). *The Promise of Privatization a Challenge for U.S. Policy*. Council on Foreing Relations, New York., N.Y.
- _____, (1989). Aspectos Conceptuales de la Privatizacion, *Revista de la Cepal* 37, Abril de 1989, 153-160.
- Vickers, J. & Yarrow, G. (1988). *Privatization - An Economic Analysis*. MIT Press, Cambridge, Mass.
- _____, (1991). Economic Perspectives on Privatization, *Journal of Economic Perspectives*, Vol 5, No.2- Spring 1991. pp- 111- 132.
- Vickers, J., Yarrow, G., Wright, V. (1989). The Politics of Industrial Privatisation In: *Western Europe: An Overview*, F. Cass, London.
- Whitfield, D. (1992). *The Welfare State, Privatization, Deregulation, Comercialization of Public Service: Alternatives Strategies for the 1990s*. Pluto Press London. Concord, MA, USA.

