

Empresas Públicas: Mitos e fatos

Maria Rita Serrano

Resumo executivo

Diante do debate ideológico que se travou em torno das estatais, faz-se necessário um exame cuidadoso sobre suas dimensões mais fundamentais, tais como, o papel desempenhado no desenvolvimento do Estado brasileiro, resultados financeiros e de investimentos, influência na economia do Brasil. Com o objetivo de desmistificar o debate sobre a privatização, mostraremos retrato sobre a relevância das empresas públicas pelo mundo e dados de pesquisa de opinião recente sobre o tema.

Estado, público, privado

A evolução da economia demonstrou que a concorrência não era perfeita, que haveria grandes assimetrias de informações e posições entre empresas e consumidores, que monopólios e oligopólios nasceram e que o equilíbrio não era uma tendência natural.

A economia capitalista teria uma dinâmica cíclica, com períodos de expansão alternados com crises. Marx, Keynes e Schumpeter, explicaram de diversas maneiras os movimentos cíclicos da economia, exigindo a ação governamental para compensar as imperfeições no funcionamento do mercado. (Pestana, 2019)

Essas polêmicas não são meramente teóricas e contaminaram a dinâmica política na evolução do papel do Estado e no jogo de disputa pelo poder. No nascedouro do capitalismo, o papel do Estado era mínimo. Não havia sequer sistemas públicos de educação, saúde e previdência. E a intervenção econômica dos governos se limitava a assegurar a liberdade de mercado e a estabilidade da moeda.

Uma das características das transformações do campo teórico na era neoliberal foi a centralidade da polarização entre estatal/privado. A crítica ao “estatismo”, paralelamente a apologia do mercado, dos espaços privados, da “sociedade civil”, teve como principal efeito – além da desvalorização do primeiro em favor dos segundos – o deslocamento de outro elemento da polarização: o público.

Esse deslocamento trouxe vantagens fundamentais para o novo modelo hegemônico e seu discurso teórico, promovendo uma polarização cujos termos, por si mesmos, já favorecem a exaltação do polo em que se funda o discurso neoliberal, pela desqualificação do Estado, pela promoção da centralidade do mercado, para o que é fundamental fazer desaparecer, a esfera pública.

Politicamente, o primado do público representou a expansão dos poderes de intervenção do Estado, sua capacidade de regulação do mercado, como contraponto do movimento histórico que viu surgir a classe burguesa e as relações mercantis a que ela abriu caminho. Para Hegel, as épocas de decadência histórica seriam aquelas em que se manifesta a supremacia do direito privado – como na idade imperial romana, que se movimenta entre despotismo público e a liberdade da propriedade privada; na idade feudal, em que as relações políticas são de caráter contratual, com a inexistência do Estado. As épocas de progresso seriam aquelas em que o direito público se vinga do privado, como a Idade Moderna, que presencia o surgimento do Estado territorial e burocrático. (Sader, 2018)

Estatais pelo mundo

As empresas estatais foram sendo criadas no Estado Capitalista contemporâneo, em diversas áreas de atuação e formas jurídicas. A atual configuração do Estado capitalista posiciona-se no centro das estratégias de acumulação simultânea de recursos de poder político-econômico, cumprindo em outras, as chamadas “funções Keynes-shumpeterianas”, referentes aos cuidados com a estabilidade global do sistema (“funções keynesianas”- garantia de estabilidade geral do ambiente macroeconômico) e com as políticas de geração de complexidade econômica, de criação de novos ciclos de acumulação (“funções shumpeterianas” – garantia de incentivo a novos ciclos de inovação tecnológica e acumulação) Tais funções Keynes-shumpeterianas agem nas duas pontas do sistema econômico, tornando-o vivo em condições de operabilidade e propulsando-o rumo a novas fases. (Octaviani & Nohara, 2019)

Entre essas duas extremidades, entretanto, há diversas outras infraestruturas econômicas criadas e operadas diretamente pelos Estados nacionais, que dizem com as definições concretas de seus “estilos nacionais de capitalismo. Por isso, os distintos Estados

capitalistas – sempre em competição entre si por melhores posições no sistema econômico mundial – mobilizam enormes quantias de capital, quer como “Receita Pública”, “Dívida Pública” ou “gasto público”. (Octaviani & Nohara, 2019)

Um exemplo dessa realidade mundial é a presença forte e ativa do setor de empresas públicas. Sua atuação em vários setores, cumpre papel estratégico para os respectivos governos nacionais.

Das dez maiores empresas do mundo, tendo-se como referência o valor total do ativo detido, segundo a revista Forbes, em 2018, 60% são empresas estatais, pertencentes a China, Estados Unidos e Japão (Forbes., 2018):

- 1- **ICBC** – China; banco comercial e industrial; com ativos na ordem de US\$ 4,2 trilhões;
- 2- **China Construction Bank** – China; banco comercial: com ativos na ordem de US\$ 3,6 trilhões;
- 3- **China Agricultural Bank** – China; banco agrícola; com ativos na ordem de US\$ 3,4 trilhões;
- 4- **Fannie Mae** – Estados Unidos; atuante no mercado de hipotecas; com ativos na ordem de US\$ 3,3 trilhões;
- 5- **Bank of China** – China; banco comercial; com ativos na ordem de US\$ 3,2 trilhões;
- 6- **Japan Post Holdings** – Japão; conglomerado com atuação em setores como transportes, postal, banco comercial e seguros; com ativos na ordem de US\$ 2, 5 trilhões.

Tais conglomerados estatais superam, ainda segundo os dados da Forbes para ativos detidos, em 2018, gigantes de tecnologia da informação, da indústria farmacêutica ou da indústria do entretenimento: Apple, com ativos na ordem de US\$ 367,5 bilhões;

Facebook, com ativos na ordem de US\$ 88,9 bilhões; Amazon, com ativos na ordem de US\$ 126,4 bilhões; Microsoft, com ativos na ordem de US\$ 245,5 bilhões; Bayer, com ativos de US\$ 92,7 bilhões; e Wall Disney, com ativos de US\$ 97,9 bilhões.

Os Estados capitalistas contemporâneos produziram também empresas estatais multinacionais, que operam estratégias econômicas em defesa de suas economias para além de suas fronteiras. A United Nations Conference on Trade and Development – UNCTAD, em relatório de 2017, identificou aproximadamente 1.500 “Estatais Multinacionais” com mais de 86 mil filiais ao redor do mundo, sendo a Europa detentora de um terço do total.

Segundo a agência, as Estatais Multinacionais foram criadas por seus Estados soberanos com objetivos específicos, como implementar escolhas estratégicas de desenvolvimento, lidar com políticas públicas econômicas para além da perspectiva microeconômica ou de curto prazo, controlar recursos estratégicos ou adotar medidas de segurança nacional. As estatais devem implementar objetivos nacionais e coletivos, que as estruturas empresariais privadas, individuais, centradas no auto interesse e operando a partir da microrracionalidade não têm pretensões ou condições de satisfazer em tempo, escala ou direção hábil. (Octaviani & Nohara, 2019)

De acordo com o critério utilizado pela UNCTAD para identificar empresas estatais, estão as maiores Estatais Multinacionais (não financeiras) do mundo, as seguintes empresas: Volkswagen (Alemanha, indústria automobilística, ativos de US\$ 431 bilhões, participação estatal de 20%); EDF (França, indústria de infraestrutura, ativos de US\$ 296 bilhões, participação estatal de 84%); Japan Tobacco (Japão, indústria de Tabaco, ativos de US\$ 40 bilhões, participação estatal de 33%); Airbus (França, indústria aérea, ativos de US\$ 117 bilhões, participação estatal de 11%); CNOOCC (China, indústria de Petróleo, ativos de US\$ 179 bilhões, participação estatal de 100%); Renault (França, indústria automobilística, ativos de US\$ 107 bilhões, participação estatal de 15%); StatOil (Noruega, indústria do Petróleo, ativos de US\$ 104 bilhões, participação estatal de 67%) e Peugeot Citroen (França, indústria automobilística, ativos de US\$ 47 bilhões, participação estatal de 13%).

Alguns exemplos interessantes de países com grande número de estatais são os Estados Unidos e a China. O país tido mais liberal do mundo, tem nada mais, nada menos que 7000 estatais, que atuam em setores como: crédito, hipotecas, prisional, seguro habitação, infraestrutura, energia, entre outros. Algumas como a Fannie Mae (com ativos de US\$ 3,3 trilhões) e Freddie Mac (*com ativos de US\$ 2 trilhões*), estão entre as maiores forças econômicas do mundo. (Octaviani & Nohara, 2019)

A China, país com a mais dinâmica economia do mundo nas últimas décadas, é também o Estado que possui a maior quantidade de empresas estatais: aproximadamente 150 mil, sendo 55000 (33%) diretamente subordinadas ao Governo Central. As estatais estão distribuídas entre os mais diversos setores da economia, do turismo à infraestrutura, do setor bancário à biotecnologia. Em 2017, a lista “Fortune Global 500” incluiu 48 estatais chinesas, no mesmo ano, o lucro total obtido com as estatais do governo central chinês chegou a US\$ 217, 5 bilhões.

Reestatizações

Desde 2000, ao menos 884 serviços foram reestatizados no mundo. A conta é do TNI (Transnational Institute), centro de estudos em democracia e sustentabilidade sediado na Holanda. As reestatizações aconteceram com destaque em países centrais do capitalismo, como EUA e Alemanha. Isso ocorreu porque as empresas privadas priorizavam o lucro e os serviços estavam caros e ruins, segundo o TNI. O TNI levantou dados entre 2000 e 2017. Foram registrados casos de serviços públicos essenciais que vão desde fornecimento de água e energia e coleta de lixo até programas habitacionais e funerárias.

Empresas públicas no Brasil

A história das empresas públicas no Brasil começa em 1663, ainda no Brasil Colônia, com a fundação da empresa de Correios do Brasil e em seguida, em 1694, com a criação da CMB – Casa da Moeda do Brasil. No período do Império foram criados dois bancos, O Banco do Brasil em 1808 e a Caixa Econômica Federal, em 1861.

Nos governos de Getúlio Vargas e Juscelino Kubitschek, considerados estadistas do desenvolvimento brasileiro, empresas como a Petrobrás (1953), Eletrobrás (1961),

siderúrgica CSN (1941), BNDE (1952) e o IRB - Resseguro (1939) criaram um ecossistema cuja missão era viabilizar o processo de produção econômica nacional.

A ditadura militar em seguida, se caracterizou como um período de regressão social e das liberdades, mas as estatais continuaram a ser utilizadas no processo de modernização conservadora da economia, construindo a infraestrutura basista para a industrialização e urbanização.

No final da década de 80, o texto da nova constituição de 1988, define o provimento de uma série de bens e serviços como propriedade/competência da União e, em alguns casos, de estados e municípios. Dentre eles, podem ser mencionados as jazidas e demais recursos minerais; potenciais de energia elétrica; tratamento e distribuição de água e coleta de esgoto; gestão dos recursos hídricos; infraestrutura aeroportuária; serviços e instalações nucleares; serviços de transporte; e serviços postais.

Durante os primeiros governos eleitos depois da ditadura militar, com destaque para Fernando Henrique, o que se viu foi um processo de privatização e extinção de empresas estatais.

E ao contrário da expectativa do governo, as desestatizações mostraram-se incapazes de resolver a crise fiscal – entre 1995 e 2003, a dívida líquida do setor público passou de 28% para 52% do Produto Interno Bruto (PIB); tampouco aumentaram a eficiência e a qualidade dos serviços prestados – vide política de privatização do setor elétrico que levou o país à “Crise do Apagão” em 2001. (Dieese, 2018)

Em 2002, contudo, foi eleito o Presidente Lula, cujo programa econômico foi distinto daquele implementado desde o início dos anos 1990, sobretudo no que tange à relação entre setor público e sociedade. A partir de então, dentre outras medidas adotadas no campo da regulação, houve reorientação do papel das empresas estatais, o que ensejou o seu fortalecimento e mesmo a criação de novas empresas. Estas passaram a liderar os principais projetos estruturantes do país, por vezes, inclusive, por meio de parcerias com a iniciativa privada.

No período recente, em meio à crise econômica e suas repercussões sobre as contas públicas do país, as empresas estatais voltaram ao centro do debate público, em um contexto permeado por investigações da prática de corrupção envolvendo quadros de direção dessas e de grandes empresas do setor privado.

O governo de Jair Bolsonaro, que tomou posse em janeiro desse ano, tem ampliado a lista de ativos privatizáveis e acentuado o discurso ideológico em defesa das privatizações.

Este programa retoma uma série de conceitos hegemônicos na década de 1990, dentre os quais a desestatização e desregulamentação das relações econômicas e sociais. Em geral, utiliza-se como justificativa para a adoção de tais medidas duas ordens de argumentação. A primeira assenta-se na ideia de que a iniciativa privada, orientada pela busca de lucros, seria mais eficiente na realização de suas atividades e, portanto, daria maior contribuição ao desenvolvimento do país por meio da prestação de serviços ou da produção de bens de melhor qualidade e a preços mais baixos. A segunda ordem de argumentação baseia-se na ideia de que, frente a problemas fiscais, o processo de desestatização permitiria, ao mesmo tempo, enfrentar os crescentes desequilíbrios nas contas públicas e realizar novos e maiores investimentos em infraestrutura. A rigor, esse não é um debate novo.

Investimentos das Estatais brasileiras.

Até dezembro de 2018, na esfera federal havia 138 empresas estatais com concentração nos seguintes setores: Petróleo, Centrais Elétricas e Bancos, das 138, 47 sob controle direto da União e 91 sob controle indireto. (Economia, 2019).

No mesmo período foram contabilizadas em torno de 339 empresas estatais estaduais, que atuam, entre outros, no setor financeiro, saneamento básico, transportes, infraestrutura, habitação, assistência técnica e extensão agropecuária, tecnologia da informação, abastecimento e desenvolvimento estadual. (Octaviani & Nohara, 2019)

Em 2018, apenas as estatais federais somavam cerca de R\$ 655 bilhões em patrimônio, com ativos totais de 4.716 bilhões. Essas empresas realizaram investimentos expressivos em 2018, que somaram R\$ 84,8 bilhões, de um total de 1080,6 bilhões de investimento no país (tabela 1).

Além da importante participação no total de investimentos, as estatais federais brasileiras empregavam 496.142 trabalhadores próprios, em 2018, número que vem caindo devido aos sucessivos incentivos à demissão realizados pelas empresas no último período.

TABELA 1 - Investimentos realizados por Empresas Estatais Federais e o investimento total no Brasil (em R\$ bilhões)

Ano	Investimento realizado pelas estatais federais	Investimento Brasil (FBCF - IBGE)	Investimentos Estatais/Investimento Brasil
2012	98	997,5	9,8%
2013	113,5	1.114,9	10,2%
2014	95,6	1.148,5	8,3%
2015	80,2	1.069,4	7,5%
2016	56,4	973,3	5,8%
2017	50,4	981,8	5,1%
2018	84,8	1.080,6	7,8%

Fonte: SEST-Ministério do Planejamento; Contas Nacionais-IBGE.

Elaboração: Dieese/Fenae.

Banco do Brasil, Caixa Econômica, BNDES, Eletrobrás e a Petrobrás – que representam mais de 96% dos ativos totais e mais de 93% do patrimônio líquido das estatais federais – mantiveram a tendência de alta no lucro e fecharam 2018 com R\$ 71,8 bilhões de ganho. Esse valor representa um aumento de 147% em relação a 2017, quando a rentabilidade foi de R\$ 28,3 bilhões.

Entre essas empresas, o maior crescimento verificado foi no Grupo Petrobras, que saiu de um lucro de R\$ 377 milhões em 2017 para lucro de R\$ 27 bilhões em 2018 (aumento de 6.981,7%).

Os dados constam no 9º Boletim das Estatais, divulgado pela Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais, do Ministério da Economia. (Economia, 2019)

Outro ponto que aumentou desde 2016 foi o total de dividendos e de juros sobre capital próprio pagos (JCP) pelas empresas de controle direto da União. No consolidado das empresas como Petrobrás, Eletrobrás, Banco do Brasil, Caixa e BNDES, os valores passaram de R\$ 3,7 bilhões em 2016 para R\$ 11,6 bilhões no fim do ano passado.

O valor de dividendos distribuídos pelas estatais exclusivamente para a União também é bastante expressivo, correspondendo a R\$ 299 bilhões, no período compreendido entre 2002 e 2018, com média de R\$ 18 bilhões por ano, conforme exposto na Tabela 2.

TABELA 2 - Dividendos das Empresas Estatais Federais pagos à União – 2002-2018 (em milhões de RS Valores de Dez/18 - IPCA)

	Acumulado 2002/2018	Média/ano
Banco do Brasil	45.919	2.701
BNB	2.701	159
BNDES	112.045	6.591
Caixa	54.279	3.193
Correios	7.246	426
Eletrobrás	14.003	824
IRB	2.543	150
Petrobras	48.564	2.857
Demais	12.003	706

Fonte: Tesouro Nacional.

Elaboração: Dieese – Rede Bancários/SS Fenaes.

Conclusão.

Ao pretender abrir mão do controle público de setores estratégicos, o Brasil atua em descompasso com o processo de reestatização pelo qual passam os países mais desenvolvidos, de acordo com estudos da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico, pode-se afirmar a luz dos dados colocados, que o Brasil está na contramão do mundo.

Muitos setores de atividade econômica, devido a suas características intrínsecas, necessitam de investimentos vultosos e de longo prazo de maturação, que pode se estender por décadas, tais como as estradas e as ferrovias. Em muitos casos, embora possam não ser de interesse para a exploração privada, são fundamentais ao desenvolvimento econômico e social de um país e, por esta razão, a sociedade decide arcar com os custos de sua realização.

Há, por sua vez, algumas atividades que proveem serviços essenciais à vida - como captação, tratamento e distribuição de água e geração, transmissão e distribuição de energia elétrica - e que, sob pena de colocarem em risco a economia do país e a própria sobrevivência da população, não podem ser tratados como uma mercadoria qualquer.

Na maioria dos países, procura-se assegurar, como questão estratégica e de segurança nacional, o provimento de tais serviços na quantidade e qualidade necessárias e a preços acessíveis tanto para consumo da população, quanto dos diversos setores de atividade econômica. Ademais, os problemas no atendimento à população associados à ineficiência da gestão privada desses serviços têm sido a principal justificativa para sua reestatização generalizada nos países em que foram privatizados.

Para assegurar a oferta e preços adequados, é preciso considerar que alguns setores têm estrutura de mercado muito concentrada: quando não são monopólios naturais, são segmentos de poucos participantes com expressivo poder de mercado (oligopólios), principalmente devido às barreiras à entrada de novos competidores. Essa é uma razão adicional para que o Estado tenha participação significativa nesses mercados, por meio de empresas que possam assegurar um nível de concorrência adequado (oferta e preço), possibilitando a implantação de diretrizes governamentais relacionadas a metas ambientais, escolhas tecnológicas, desenvolvimento regional, patamares mínimos de investimento, expansão da oferta e preços módicos.

A atuação e os investimentos estatais também podem ser fatores de estabilização econômica, do nível de emprego e da renda, à medida que, por não obedecerem apenas à lógica de mercado, asseguram um mínimo de expansão da demanda agregada, atuando como instrumento de políticas anticíclicas. Foi o que se viu no Brasil durante a crise financeira internacional de 2008, quando os bancos públicos, por meio da expansão do crédito e da redução dos juros, exerceram importante papel anticíclico. Ademais, bens escassos e que são insumos essenciais para o conjunto da estrutura produtiva, em especial petróleo, gás e seus derivados, são estratégicos para o desenvolvimento econômico e social, e os poucos países que detêm grandes reservas e competência para explorá-las procuram protegê-las e utilizá-las da melhor maneira possível. Não à toa, a disputa pelo controle das jazidas deste e de outros bens minerais está na origem de boa parte dos conflitos bélicos nas últimas décadas. (Dieese, 2018)

Por todos estes fatores, em nome do interesse e da soberania nacionais, diversos países têm adotado medidas de “restrição” ao investimento estrangeiro em setores estratégicos, principalmente àqueles na forma de fusões e aquisições. Caso emblemático é a China, que, por meio de suas grandes empresas estatais, tem adotado uma política agressiva de investimento em nível mundial.

Importante lembrar, ainda, que as empresas estatais diferem das empresas privadas na medida em que, por sua natureza, deveriam tomar decisões orientadas pelo interesse coletivo e não apenas por critérios econômico-financeiros. É possível gerir empresas estatais de forma eficiente, sob a perspectiva do interesse público. A análise das experiências de países desenvolvidos mostra a viabilidade de diferentes tipos de gestão no setor público, com controle social, que possibilitam reduzir acentuadamente problemas relacionados à corrupção e à apropriação indevida por interesses privados.

Recentemente a revista *Veja/FSB*, realizou pesquisa com a população para avaliar o apoio as privatizações, e novamente como já havia constatado institutos como o Datafolha e Vox Populi em anos anteriores, o resultado mostrou que a maioria é contra a venda das estatais, com destaque para o Banco do Brasil e Caixa federal, com 59% de rejeição e a Petrobrás com 57%. (Veja, 2019)

Todos esses indicadores e reflexões nos leva a crer que por traz da narrativa das privatizações está a submissão do país as multinacionais e aos governos centrais, e em consequência, a perda da soberania nacional está em jogo, o que exige uma tomada de atitude da sociedade organizada.

1 BIBLIOGRAFIA

Bawerk, B. . (1985). *coleção os Economistas*. São Paulo: Editora Abril.

Development, U. N. (2017). *World Investment Report* . Genebra: United Nations Publication.

Dieese. (janeiro de 2018). *Empresas Estatais e Desenvolvimento. Nota Técnica Dieese 189*.

Economia, M. d. (2019). *Boletim das empresas estatais federais*. Brasília: Ministério da Economia.

Forbes. (2018). *The World's Biggest Public Companies. Forbes*. Fonte: www.forbes.com/global2000/list/#header;assetssortreverse:true

Friedman. (1985). *Coleção os Economistas*. São Paulo: Abril.

Hegel. (1984). *Os Pensadores*. São Paulo: Abril.

Institute, T. (2018). Fonte: <https://www.tni.org/en>

Keynes. (1983). *Coleção os Economistas*. São Paulo: Abril.

keynes. (1983). *Os Economistas*. São Paulo: Abril.

Marx, K. (1996). *Coleção os Economistas*. São Paulo: Abril.

Octaviani, A., & Nohara, I. P. (2019). *Estatais*. São Paulo: Revista dos tribunais.

OECD. (2018). Ownership and governance of state-owned enterprises; a compendium of national practices. *OECD*.

Pestana, M. (2019). *Desenvolvimento Econômico e intervenção estatal*. Fonte: <https://www.otempo.com.br/politica/marcus-pestana/desenvolvimento-economico-e-intervencao-estatal-parte-i-1.2214741>

Sader, E. (2018). As esferas pública, estatal, privada e mercantil do liberalismo. Em o. E. Sader, *Se é Público é para todos*. Rio de Janeiro: LPP.

Serrano, M. R. (2018). *Caixa, Banco dos Brasileiros*. Brasília: coleção Fenae.

Shumpeter. (1996). *Os Economistas*. São Paulo: Abril.

Veja, r. (24 de agosto de 2019). privatização de bancos públicos enfrenta maior resistência. *Revista Veja*. Fonte: <https://veja.abril.com.br/economia/privatizacao-de-bancos-publicos-e-a-que-enfrenta-maior-resistencia/>

Walras. (1983). *Os Economistas*. São Paulo: Abril.

Maria Rita Serrano é mestre em Administração de Regionalidades e Organizações, pela USCS. Autora dos livros: O desenvolvimento socioeconômico de Rio Grande da Serra (2007) e Caixa, banco dos brasileiros (2018). Coautora do livro Se é Público é Para todos (2018). Conselheira de administração da Caixa eleita pelos empregados. Coordenadora do Comitê Nacional em defesa das Empresas públicas. Conselheira na Fenae