



1290000671



TCC/UNICAMP Og9c

MONOGRAFIA

COMPANHIA VALE DO RIO DOCE: UM ESTUDO SOBRE O PROCESSO DE PRIVATIZAÇÃO NOS ANOS 90



Autora: Cristiane Midori Ogushi

Orientador: Sergio Roberto Rios do Prado

Banca: Claudio Schuller Maciel

TCC/UNICAMP
Og9c
IE/671

CEDOC/IE

INTRODUÇÃO

O objetivo desse trabalho é estudar o processo de privatização da Companhia Vale do Rio Doce, salientando as especificidades do processo em relação as outras empresas estatais já privatizadas. Também fará parte do trabalho o debate que está envolto na questão da privatização de uma empresa estatal que fez parte de um projeto nacional desenvolvimentista, fato que cria controvérsias em respeito à venda de um complexo econômico que faz parte do patrimônio nacional, pois criou uma série de externalidades que possibilitaram o desenvolvimento econômico do país.

O trabalho será dividido em quatro capítulos, cada qual tratando dos seguintes assuntos:

1. Fazer um estudo à cerca da forma pela qual vem ocorrendo a privatização no Brasil a partir da década de 90, a fim de compreender as especificidades que envolve a privatização da CVRD;
2. Expor a argumentação desenvolvida no debate entre os defensores e os contrários à privatização, com base em critérios econômicos;
3. Identificar as implicações envolvidas na modelagem de privatização adotada pelo governo, assim como apresentar os acontecimentos às vésperas do leilão das ações que davam poder de controle ao grupo vencedor;
4. Avaliar diante do que foi discutido os efeitos e consequências da privatização da estatal, relatando os interesses envolvidos dos diversos formadores de opinião que emitiram posições ao longo do processo.

CAP.1 - PRIVATIZAÇÃO BRASILEIRA NA DÉCADA DE 90

I. PROBLEMAS DA ESTATIZAÇÃO

Considerando as empresas estatais dos países em desenvolvimento, diferentemente das empresas privadas que tendem a obter seus recursos financeiros em função de sua eficiência, as primeiras necessitam cada vez mais dos recursos governamentais para sua expansão. Assim, pode-se dizer que elas se expandem até o limite dos recursos financeiros governamentais disponíveis. A falta de comprometimento com a eficiência e até a utilização das estatais para outros fins que não sejam a geração de lucros as torna permeáveis a dois problemas crônicos:

- a) o seu uso como instrumento de exercício do poder político, tornando excessivamente elásticos os limites dos recursos financeiros disponíveis, e transformando-as em um dos principais focos de pressão inflacionária;
- b) o uso indiscriminado dessas empresas pelos governos como instrumento de políticas macroeconômicas de financiamento do balanço de pagamentos e de combate à inflação, provocando excesso de endividamento e a deterioração dos seus preços e tarifas.

Ademais, o fato de o Estado atuar em regime de monopólio ou quase-monopólio nas indústrias e serviços, sobre os quais se apóia o sistema econômico brasileiro, obriga-o a promover crescentes investimentos nestas empresas de forma a não estrangular o crescimento da economia.

No entanto, numa economia capitalista em que convivem empresas públicas e privadas, torna-se difícil sustentar indefinidamente um setor público ineficiente. Existe um limite mínimo de eficiência do setor produtivo abaixo do qual a própria sustentação política do Estado corre riscos, mesmo porque tornam-se inevitáveis as comparações suscitadas pela discrepância

dos resultados financeiros dos dois setores e visíveis as consequências econômicas dos excessivos gastos governamentais nessas empresas.

Considerando os principais grupos das estatais consolidados, quais sejam Petrobrás, CVRD, Telebrás, Siderbrás, Eletrobrás e Portobrás, seus encargos financeiros, associados às correções cambiais e monetárias dos débitos, chegaram a superar em 36% o total de suas receitas líquidas no exercício de 1984, contra um nível de comprometimento dessas receitas de apenas 37% em 1980. Analisando o comportamento das receitas líquidas dessas empresas, verifica-se que as receitas geradas em 1985 são, em termos reais, inferiores às de 1980, a despeito do significativo aumento da produção física observada no mesmo período.

Conclui-se, assim, que os preços e tarifas médios cobrados pelas empresas estatais caíram, em termos reais, mais do que proporcionalmente ao crescimento médio da produção no mesmo período. Tal queda, em benefício de uma política anti-inflacionária, teria que ser acompanhada de aumento de produtividade em iguais proporções por parte do setor produtivo estatal. Apesar de esforços empreendidos pela Sest neste sentido, os resultados estiveram aquém do desejável.

Existe, como se sabe, uma certa inflexibilidade para baixo nos níveis de emprego e de rendimento do trabalho no setor público, não em função de limitações legais, no caso das empresas, mas, sobretudo, pela natureza política de sua administração. Ademais, muitas dessas empresas atuam num mundo não-competitivo (com exceção das empresas exportadoras) e, em função disto, não se vêem compelidas a promover os progressos tecnológicos tão necessários ao incremento da produtividade.

Em consequência, reduziu-se em torno de 14% a geração de poupança própria no setor produtivo estatal no período considerado. Associando-se a isto a inviabilidade de um aumento do nível de endividamento dessas empresas, pois não mais existem as condições anteriores de obtenção de

créditos externos, o financiamento dos novos investimentos das empresas estatais passou a depender dos recursos financeiros do tesouro nacional.

Sabe-se que o estado atual das finanças públicas do país não permite um comprometimento ainda maior de suas receitas tributárias com o setor produtivo estatal, muito menos com os vultuosos recursos necessários para conduzir o crescimento acelerado da economia. Verifica-se que, em função disto, os setores básicos como o energético, o de telecomunicações, o de transportes e o de armazenagem já demonstram claro sinais de esgotamento de sua capacidade e poderão vir a estrangular, em curto prazo, o processo de crescimento econômico do país.

O programa de privatização brasileiro, num esforço de abertura de capital das empresas estatais deve incluir, necessariamente, medidas concomitantes objetivando seu saneamento financeiro e reestruturação operacional, de modo a torná-las competitivas e assegurar sua aceitação pelos investidores. Para tanto, é fundamental que estas empresas assumam de imediato a postura de empresa privada competitiva, com uma estrutura administrativa menos dependente do poder político, orientada pelo objetivo de maximização do retorno marginal de seus investimentos.

II. OBJETIVOS DA PRIVATIZAÇÃO

Os principais objetivos quando se discute a privatização de empresas estatais consistem nos seguintes fatores:

- necessidade de reduzir o déficit fiscal;
- atrair capitais na forma de investimentos diretos, a fim de equilibrar o balanço de pagamentos;
- aumentar a eficiência do setor produtivo;
- reduzir o corporativismo dos movimentos sindicais incorporado nas empresas estatais.

A necessidade de reduzir o déficit fiscal é a principal razão para privatização. O resultado líquido de uma dívida crescente e majoritariamente pública e da quase total interrupção nos fluxos de financiamento externo é a drástica alteração do balanço de recursos líquidos externos para o Setor Público. Ao longo dos anos 80, à medida que ficava clara a impossibilidade efetiva de pagamento pleno da dívida externa, o sistema financeiro internacional passou a buscar alternativas de recomposição de seus ativos latino-americanos. Os processos de conversão de dívida em investimento, e o seu caso particular, a privatização, emergem como um dos mais promissores.

A privatização surge como uma forma particular da conversão da dívida externa em capital. No entanto, é distinta a natureza e a gravidade das políticas de ajustamento em que os processos de privatização inserem-se na América Latina. A ruptura do padrão de financiamento centrado em crédito externo ampliou extraordinariamente as pressões sobre as finanças públicas, seja pela dependência direta do Tesouro e agentes públicos, como no Brasil, seja pela necessidade de prover fontes alternativas e emergenciais de financiamento ao setor privado. Isso conduz a privatização para movimentos de troca patrimonial, que são, ao mesmo tempo, processos de

internacionalização produtiva das economias da região. A reestruturação patrimonial nos países desenvolvidos, ao contrário, dá-se essencialmente entre agentes internos, não envolvendo alterações significativas no grau de internacionalização e abertura das economias.

No que diz respeito ao equilíbrio do balanço de pagamentos, a privatização na América Latina atrai capital externo de longo prazo, através de investimentos diretos. Tais investimentos melhoram a situação do balanço, diminuindo o risco cambial, pela entrada de reservas estrangeiras.

A privatização é capaz de melhorar a eficiência do setor produtivo na medida em que o caráter competitivo das empresas privatizadas é exacerbado, levando em conta que as empresas estatais eram fortemente afetadas por ingerências e usos políticos (este parece ser o caso em algumas das principais privatizações japonesas).

Ligado à melhora da eficiência, está o fato da redução do poder político dos movimentos sindicais, que tinham poder de barganha fortalecido junto às empresas estatais, a partir da convicção de que a sua força decorre basicamente do tipo peculiar de relações trabalhistas que se engendram nas empresas estatais. É frequente, inclusive, que a mera explicitação da intenção de privatizar mobilize a oposição desses sindicatos, quase sempre numa postura tipicamente corporativa, explicando-se inclusive por aí uma das características mais gerais dos processos de privatização, que é a ênfase na venda facilitada de participação e de controle acionários aos empregados.

Na medida em que se fragilizam as forças políticas e ideológicas que defendem a presença estatal direta na produção, e se reduz a base fiscal, surge espaço político para a conversão de ativos em fluxo de caixa para curto prazo. De qualquer forma, o governo que a realiza usufrui de algum alívio no curto prazo, e uma vez que não há mais ativos líquidos disponíveis, os governos que se seguem enfrentam as alternativas tradicionais de ajuste fiscal: tributação ou corte nos gastos.

III. EXPERIÊNCIA INTERNACIONAL - INGLATERRA

Inicialmente parece observar-se um movimento generalizado de redefinição da presença reguladora e produtiva do Estado na economia. O argumento central é que esta presença orientou-se, no pós-guerra, por uma elevada ênfase na assunção direta de ativos produtivos pelo Estado, em detrimento de formas “indiretas” de intervenção. No contexto da crise aberta no início dos anos setenta, a emergência de crescentes dificuldades no plano fiscal e a elevação inusitada do endividamento público induziram os governos à adoção de amplos processos de troca patrimonial propiciados pela existência de elevados estoques de ativos produtivos estatais transacionáveis.

Nesse contexto, a Inglaterra é o país referência quando o tema é privatização. Isso porque foi o primeiro país a identificar e assumir a privatização enquanto ponto importante de política econômica, pela amplitude do processo e pela forma como foi executado.

A utilização da privatização das empresas estatais como forma de restringir a interferência estatal na economia britânica e de disseminar a propriedade já fazia parte do plano de governo da primeira ministra Margareth Thatcher em 1979, quando foi eleita pela primeira vez. Naquele ano, o Estado atuava em suas atividades típicas como prestador de serviços básicos, em setores de monopólio natural e de cunho social e onde sua presença não é usualmente encontrada, como comércio ou enquanto rentista. No espaço de dez anos foi efetivado um amplo processo de privatização, com aproximadamente 40% do que era do setor estatal tendo sido transferido à iniciativa privada, bem como 655 mil empregos.

Em 1979, quando o Partido Conservador venceu as eleições gerais, a economia inglesa apresentava algumas características claras de esgotamento, a indústria estava tornando-se cada vez menos competitiva e dinâmica, a taxa média de inflação nesse período foi alta (12,5% a.a.), enquanto o

crescimento real do PIB foi em média de 2,4% a.a.. Segundo o novo governo, o diagnóstico exigia uma política ortodoxa de controle da inflação, com aumento das taxas de juros e de controle do déficit público. Ao mesmo tempo, para tentar reintroduzir na economia o dinamismo econômico, faziam-se necessárias uma política de desregulamentação e a diminuição do papel do Estado nos assuntos econômico.

A privatização inseria-se nessa política. Por um lado, representava uma entrada líquida de recurso aos cofres do Estado. Por outro, também atuava no sentido de diminuir gastos, uma vez que o Estado não precisaria mais arcar com as necessidades de recursos para investimentos e gastos correntes das empresas sob sua responsabilidade. Ao mesmo tempo, esperava-se um ganho de produtividade e maior dinamismo nessas empresas que deveria se estender ao resto da economia, uma vez que o setor privado, considerado, em geral, melhor administrador que o setor estatal, agregaria essas características às empresas.

Além disso havia a motivação ideológica. O caso inglês também é caracterizado pela amplitude que permeou o processo e que se refletiu em colocações públicas gigantescas. Em uma das declarações, Mrs. Thatcher pretendia que a Inglaterra tivesse maior número de acionistas do que de trabalhadores sindicalizados. Segundo ela, esse fato representou um ganho para o Partido Conservador sobre o Trabalhista. O sucesso do processo de privatização e da política adotada pode ser medido pelo voto, pois em 1988 a população deu à Primeira-Ministra seu terceiro mandato.

A operacionalização do processo de privatização assumiu três cursos principais: as vendas em Bolsa (public flotation), a venda a consórcios entre empregados e administradores (management buyout) e a venda a grupos privados (private sales).

As vendas em Bolsa (public flotation), por oferta pública de ações através de um prospecto de venda, foram as que tiveram maior importância no processo inglês, pois refletiam mais diretamente as intenções do governo

com relação ao processo de privatização. De fato, esse tipo de operação propiciou a ampliação do número de acionistas, reforçando, ao mesmo tempo, o mercado de capitais e disseminando a propriedade.

Essas operações, entretanto, exigiram muitos cuidados na sua preparação. Só puderam ser vendidas empresas conhecidas pelo público e com comprovado histórico de lucros. Isto porque, para o governo, é bastante alto o custo, tanto com relação ao "marketing" que deve ser realizado e às vantagens e facilidades que devem ser oferecidas na tentativa de atrair os acionistas.

As vendas em bolsa foram realizadas de duas formas: a preço fixo (offer for sale) e leilão (sale by tender). A colocação a preço fixo privilegia o número de novos compradores, uma vez que o preço da ação é, usualmente, menor que o preço de mercado, com relação ao valor total potencial de venda. No leilão, o vendedor estipula um preço mínimo, mas o preço final do papel é determinado via mercado. O montante captado, via leilão, geralmente é maior que em operações a preço fixo. Muitas das privatizações realizadas tiveram que ser feitas através de colocações sucessivas no mercado, sendo que a mesma empresa teve parcelas vendidas a preços fixos e parcelas vendidas em leilão.

O caso clássico da venda em bolsa é o da British Telecom. Realizada em 1984, essa operação provocou, antes de ser realizada, certo ceticismo entre os profissionais do mercado. Foi a maior operação realizada até então, a venda foi um sucesso, com 2,3 milhões de pessoas tendo comprado ações no valor de 3,9 bilhões de libras.

No sentido de informar e criar a cultura do investimento em ações, foi criado o "Share Information Office"; pelo Governo Britânico, com a função de solucionar as dúvidas das pessoas que nunca tinham possuído ações. Os incentivos para a compra das ações envolveram facilidades para os pequenos investidores; esquemas para empregados; bônus em ações; planos facilitados de pagamento; descontos nas tarifas de serviço público e ações gratuitas. Por

exemplo, os investidores privados do Reino Unido tinham a opção entre manter as ações e receber ações gratuitas ou ter descontos nas suas contas se mantivessem as mesmas por pelo menos três anos. Uma parcela da oferta total foi destinada ao capital estrangeiro.

As privatizações realizadas em bolsa representaram a maior parte da renda gerada no processo de privatização inglês. Entre 1979 e 1988 esse valor excedeu 27 bilhões de libras.

A venda a consórcios entre empregados e administradores (management buyout) também foi uma das operações que causaram bastante impacto. Apesar das vendas em bolsa terem previsto a participação dos empregados na compra de forma privilegiada, algumas das vendas realizadas, entretanto, foram exclusivamente aos empregados e antigos administradores. O caso mais citado desse tipo de operação é da National Freight Company (NFC), maior empresa inglesa de frete rodoviário, ocorrido em 1982.

O terceiro grande tipo de operação foi a venda a grupos privados (private sales), onde a empresa foi vendida a um ou diversos grupos, sendo um deles o seu administrador. Essa é a forma mais rápida e fácil de se efetivar uma operação de privatização do ponto de vista do vendedor. As empresas desse grupo tinham a característica de não possuírem o porte necessário para as vendas em ofertas públicas via bolsa de valores, não terem histórico de lucros ou não apresentarem interesse junto ao público.

O processo de privatização inglês criou uma série de mecanismos permitindo que a privatização tivesse a amplitude e a profundidade que a caracterizaram. Um desses pontos foi o tratamento dado às empresas que se enquadravam como monopólios em seus respectivos mercados e às empresas consideradas estratégicas. A privatização de monopólios esbarrava no problema do consumidor. Nesse caso, a criação de Agências de Regulação foi uma das soluções encontradas. A privatização de empresas consideradas

estratégicas do ponto de vista político ou econômico teve como solução a criação da “Golden Share” ou “Special Share”.

Os resultados do programa de privatização inglês podem ser analisados sob dois pontos de vista: o impacto sobre a economia como um todo e sobre o mercado de capitais especificamente.

Sobre o mercado de capitais, o programa de privatização teve um impacto muito forte. Houve um fortalecimento desse setor enquanto veículo de financiamento para as empresas, tendo apresentado grande incremento no número de participantes e no volume negociado. Com relação à economia como um todo, os resultados são complexos e não podem ser atribuídos exclusivamente ao processo de privatização, já que este se integrava a um programa mais amplo de orientação ortodoxa, aplicado à economia a partir de 1979. A privatização, inserida dentro da política ortodoxa, apresentou resultados positivos, tendo cumprido grande parte dos objetivos a que se propôs.

IV. ANÁLISE DO PROGRAMA BRASILEIRO DE PRIVATIZAÇÃO

O processo de desenvolvimento recente da economia brasileira está intimamente relacionado à multiplicação das empresas estatais, não sendo difícil destacar os acertos e desacertos da política intervencionista responsável pela industrialização acelerada do país a partir da década de 30.

Não é propósito deste trabalho levar a efeito uma análise de tal política, visto já ter sido objeto de inúmeros estudos efetuados com profundidade. Entretanto, existe certo consenso no sentido de que a estatização da economia brasileira ultrapassou os limites aceitáveis numa economia capitalista, devendo o Estado, portanto, reduzir a sua participação na atividade empresarial em favor da iniciativa privada. A atuação do Estado com empresário deverá ficar restrita, portanto, àquelas atividades que não atraíam o setor privado ou àquelas estritamente essenciais ao processo de desenvolvimento industrial, o que envolve a privatização da maior parte das empresas sob seu controle. Isto permitirá a convergência de esforços junto às empresas que remanescerem em poder do Estado, possibilitando o seu saneamento financeiro, aumento de produtividade e transparência de sua administração.

É inegável que um processo de privatização da economia brasileira deve ser feito com cuidado, visto que implica uma transformação histórica de grande profundidade e envolve riscos de quebra de continuidade do processo de desenvolvimento. Entretanto, tal processo é plenamente factível. Existe hoje um sistema empresarial privado de grande porte e relativamente amadurecido pelo exercício da livre competição que demonstra interesse na absorção de empresas estatais. Falta, pois, uma clara definição, por parte do Governo, das empresas privatizáveis e dos instrumentos mais adequados de privatização.

IV.1. HISTÓRICO DO PROCESSO DE PRIVATIZAÇÃO

Os movimentos de privatização na América Latina em geral, progressivamente ao longo dos anos 80, passaram a se constituir em peça de uma política macroeconômica mais ampla orientada para viabilizar ajustes fiscais e/ou renegociação da dívida externa relacionada a mudanças de estratégia dos credores externos e, complementarmente, à reestruturação produtiva. No caso brasileiro este movimento vem ocorrer tardiamente com o Governo Collor.

O período de março a agosto de 1990, representa a fase triunfalista do Plano de Estabilização Econômica, onde o programa de privatização aparece como um elemento adicional ao ajuste fiscal pretendido. No segundo semestre de 1990 até março de 1991, o programa passa a ter uma dinâmica própria, levando ao predomínio do BNDES. Em março de 1991, houve uma crise política do governo, e viabilizar o sucesso do Programa Nacional de Desestatização (PND) tornou-se cada vez mais importante. Sendo assim, de uma simples peça de apoio ao Plano de Estabilização Econômica o programa de privatização transformou-se um elemento chave para o governo.

A equipe econômica do Governo Collor aproveitou a divulgação do Plano "Brasil Novo" para lançar o PND que foi apresentado à sociedade como uma peça-chave do ajuste fiscal pretendido. Assim, pela primeira vez, o governo adota como estratégia atrelar seu programa de privatização à política macroeconômica, onde o ajuste interno parece ser a preocupação central, dada a ausência de uma vinculação aberta e agressiva de internacionalização da economia, como detectada em outros países da América Latina. A opção brasileira é, portanto, predominantemente fiscal.

O governo consegue realizar o leilão da USIMINAS em outubro de 1991, driblando todos os impasses jurídicos, iniciando na prática a privatização na gestão Collor. O desgaste da equipe econômica na condução

do Plano Collor e sua conseqüente saída, ao contrário de abalar a credibilidade do PND, reforçou seu caráter autônomo e o fortaleceu o BNDES que, de simples gestor do programa passa crescentemente a interlocutor principal.

O modelo institucional adotado para conduzir o PND têm os seguintes agentes:

a) Comissão Diretora do Programa: subordinada ao Presidente da República e formada por quatro membros do Governo e mais sete do setor privado, representa o organismo regulador do PND;

b) Gestor do PND: representado pelo BNDES, tem como função principal dar apoio administrativo e operacional ao Programa; bem como administrar o Fundo Nacional de Desestatização;

c) empresas de consultorias: desempenham uma avaliação econômica da empresa a ser privatizada, uma análise de sua competitividade e alternativas de investimentos, e uma indicação para o preço mínimo das ações. Também podem sugerir o modelo de venda a ser adotado;

d) auditores independentes: acompanham o processo de privatização com a tarefa de confirmar e certificar a lisura e o cumprimento das regras do processo, através de um relatório final.

No Brasil, o Congresso limitou-se à aprovação do Programa de Desestatização. A partir daí, este passou a mover-se à revelia desta instância deliberativa, o Executivo consegue ter como resultado a institucionalização de um programa de privatização com elevado grau de autonomia. O modelo institucional adotado para condução do PND excluiu a participação ativa da burocracia estatal nas decisões do processo. Posteriormente, com o avanço do programa, a própria Comissão Diretora acaba perdendo espaço para o BNDES, que de gestor do FND passa a liderar a condução do programa quase que isolada e autonomamente. Em paralelo, as consultorias ganham destaque nas avaliações econômico-financeiras e na definição da modelagem financeira.

Quando se avalia o "funding" de moedas utilizado em programas de privatização brasileiros, as autoridades econômicas lançaram mão de um novo título, os Certificados de Privatização (CPs), capaz tanto de contribuir para o ajuste fiscal pretendido quanto forçar a participação do sistema financeiro no PND. A previsão inicial do governo era arrecadar uma quantia de US\$ 8 bilhões somente com a venda destes certificados em 1990.

Estes títulos seriam nominativos, inegociáveis, emitidos pelo Tesouro e de aquisição compulsória aos bancos, sociedades seguradoras e de capitalização e fundos de pensão, e o mais importante, a principal moeda a ser aceita no processo de desestatização. A compra compulsória dos CPs pelas instituições financeiras representaria para o governo receita antecipada de privatização, independentemente das negociações de compra. Além disso, a partir da venda da primeira empresa, estes títulos passariam a sofrer uma redução no seu valor de face, forçando seus portadores a se livrarem destes rapidamente. Com este novo título, o governo poderia fugir da armadilha de quase todos os programas de privatização.

Entretanto, muitas instituições financeiras, em especial as fundações de previdência privada, começaram a entrar na Justiça através de liminares, tentando se isentar da aquisição compulsória destes títulos, alegando que por ser uma imposição tributária, não constituída por lei complementar, seria inconstitucional. Tal fato implicou em alterações nas regras de aquisição dos CPs, com o intuito tanto de continuar mantendo a colocação destes títulos, mesmo que em quantidade menor, quanto caracterizar um fracasso menor aos olhos da opinião pública. Mesmo assim, as autoridades monetárias estavam cedendo às pressões do setor financeiro, demonstrando a fragilidade do governo na condução de sua política econômica, dando sinais de uma mudança de rumo.

O governo passa também a negociar com os agentes privados envolvidos no processo modificações no "funding" de moedas a serem utilizadas no programa. Temendo o fracasso dos leilões, o governo acabou

cedendo as pressões e aceitando todas as moedas como CPs, DFA (Títulos da Dívida Externa), cruzados novos, além dos próprios cruzeiros com seu valor de face (exceção aos DFAs, cujo deságio definido foi de 25%). Esta opção, apesar de também garantir a troca patrimonial entre setor público e setor privado, acaba desfigurando a ambiciosa estratégia inicial. Da aquisição obrigatória dos CPs pelo setor financeiro o governo acabou admitindo todas as moedas, de forma inquestionável, descaracterizando a estratégia original de captação do deságio.

O fracasso do uso das CPs pela flexibilização de suas metas iniciais leva o governo a negociar a ampliação do uso de títulos da dívida como moeda da privatização. Isto levou o governo a constituir uma cesta de moedas definida pela utilização de ativos compulsórios em posse de instituições e agentes do setor público e privado. São compulsórios pôr terem sido consequência da imposição de títulos para viabilizar políticas setoriais e de financiamento de programas governamentais e de saneamento e capitalização de empresas e autarquias estatais. Os títulos de dívidas que compõem a cesta de moedas autorizadas a fazerem parte do PND são:

- dívidas vencidas e previamente securitizadas de empresas e autarquia, para participarem como moeda de privatização: dívidas Lloyds, Nuclebrás, Portobrás, Petroquisa, Siderbrás, Sopave, Sunamam, BNCC e UNIAA etc;
- dívidas aceitas com condições contratuais originais sem prévia securitização: debêntures da Siderbrás; obrigações do Fundo Nacional de Desenvolvimento (OFND); Títulos da Dívida Agrária (TDA); Letras Hipotecárias da Caixa Econômica;
- Certificados de Privatização (CPs);
- Títulos da dívida externa: Multi Year Deposit Facility Agreement (MYDFA); Parallel Financing Agreement (PFA); Comercial Bank Co-Financing Agreement (CFA); Brazilian Investment Bond- Exit Bond (EB); New Money Bonds (NMB).

A constituição desta cesta de moedas definiu o total de recursos passíveis de serem utilizados na compra de empresas estatais e o espaço possível de constituição de carteiras específicas voltadas para a aquisição das empresas privatizáveis. E na medida do esgotamento dos estoques iniciais de moedas o governo poderia ampliando o rol de dívidas públicas passíveis de serem usadas na privatização. Este seria o caminho a seguir visto que o objetivo do governo era a realização das vendas e com os recursos reduzir o déficit público no curto prazo e, com isso, diminuir a fragilidade financeira e fiscal do Estado.

A constituição desta cesta de moedas foi um dos elementos mais criticados do PND, visto que segundo seus críticos, aceitação destes títulos pelo valor de face como definido pelo governo traria grandes prejuízos ao Estado. Estes decorreriam do fato destes títulos serem negociados no mercado secundário com grandes deságios, pois possuíam condições de resgate do seu valor de face extremamente desfavoráveis.

A abrangência da constituição de carteiras voltadas para a compra de ativos estatais depende da constituição de mercados secundários para a negociação dos títulos de dívidas incluídos no programa. No caso da dívida externa já existia este mercado formado. Para os títulos de dívida internos, cláusulas legais de titularidade, títulos que se negociados implicaria perdas para seus detentores e a natureza de algumas dívidas são fatores que levaram a uma redução do movimento de negociação visando compor carteiras voltadas para aquisição de estatais. Há um mercado paralelo desorganizado e sem regulamentação para o qual o governo não tomou medidas para reverter tal situação. Isto diminuiu a possibilidade de que vários agentes interessados nas privatizações pudessem maximizar a composição de suas carteiras, visto que a cesta de moedas foi definida para ser usada em qualquer leilão das empresas incluídas na privatização.

O governo optou pelo preço mínimo de venda das estatais, a partir do valor de mercado adicionado um sobre preço, para tentar captar parte dos

desafios embutidos nos títulos da cesta de moedas e que são aceitos nos leilões de privatização pelo seu valor de face.

Apesar desta opção apresentar o risco de o governo super avaliar o preço mínimo, em relação à avaliação do valor de mercado dos agentes privados, e assim, não conseguir realizar a venda de empresas nos leilões. Na visão do governo, esta era a solução que apresentava menor risco de fracasso para o início das privatizações. Esta visão também embutia a confiança de que o governo poderia maximizar suas receitas, visto que se esperava uma concorrência elevada nos leilões, condição para que o preço final de venda das estatais fosse maior que o preço mínimo fixado pelo governo.

IV.2. EMPRESAS PRIVATIZADAS, VALOR ARRECADADO E MOEDAS UTILIZADAS

Desde a criação do Programa Nacional de Desestatização, em 1990, foram privatizadas, 45 empresas e participações acionárias estatais federais, a maioria na siderurgia, química e petroquímica, fertilizantes e energia elétrica. O ano de 1996 representou um ponto de inflexão no programa de privatizações, por um conjunto de fatores. Em primeiro lugar, a conclusão do processo no setor petroquímico, com o leilão de cinco empresas pôs fim à primeira fase do programa.

Em segundo lugar, a definição do modelo e do cronograma da privatização da Companhia Vale do Rio Doce encerra as privatizações no setor industrial em geral.

Em terceiro lugar, a aceleração das privatizações no setor de infraestrutura, tanto no nível federal, como no nível estadual, processo que marca uma nova fase do programa de privatizações, com a transferência de serviços públicos para o setor privado, mediante concessão ou arrendamento.

No setor elétrico, houve a privatização da Light, resultando em receita de US\$ 2,3 bilhões, a maior venda já realizada até aqui no programa. Nos estados, onde se concentram as distribuidoras de energia, houve a privatização da CERJ, em dezembro, vendida com ágio de 30,27%, produzindo receita de US\$ 587,4 milhões. Além disso, há várias empresas estaduais de distribuição de energia em processo de privatização. Casos da COELBA, na Bahia, CEMIG, em Minas Gerais, COPEL, no Paraná, CEMAT, no Mato Grosso, e ENERSUL, no Mato Grosso do Sul. Essas empresas, a exemplo do ocorrido com a CERJ, contam, para sua privatização, com apoio técnico e financeiro do BNDES.

Dentre as privatizações estaduais, deve-se incluir a venda de 35% das ações com direito a voto da CRT, operação que incluiu, por acordo de

acionistas, a transferência da gestão da companhia para o setor privado. No leilão da CRT, apurou-se receita de US\$ 655,5, elevando o total da arrecadação das privatizações estaduais para US\$ 1,2 bilhão, em 1996.

No setor de transportes, das seis malhas da RFFSA, foram repassados à iniciativa privada, por concessão, 5(cinco) trechos da Rede Ferroviária Federal S.A. - RFFSA, as Malhas Oeste, Centro-Leste, Sudeste, Teresa Cristina e Sul, resultando em receitas de US\$ 1,5 bilhão. Trata-se das cinco malhas mais importantes, responsáveis por nada menos de 97% da carga transportada na RFFSA e cerca de 30% do total da carga transportada por ferrovias no país (esse percentual sobe a 50%, se excetuar-se a ferrovia de Carajás, operada pela Companhia Vale do Rio Doce).

Cabe notar que nas privatizações ocorridas no setor elétrico e ferrovias o capital estrangeiro teve papel de destaque, com participação de operadoras norte-americanas nos consórcios vencedores dos leilões da malha e de grandes empresas estrangeiras do setor elétrico nas privatizações da Light e CERJ. A presença pronunciada do capital externo nessas primeiras privatizações do setor de infra-estrutura indica uma tendência clara para o próximo ano e marca contraste com a primeira fase do programa, quando foi claramente predominante a participação do capital nacional.

Também ocorreram privatizações de rodovias, com a transferência de 860 km de rodovias federais para o setor privado, incluída rodovias importantes, como a Via Dutra e a Rio-Juiz de Fora.

É de destacar também a inclusão de 31 portos no PND. A privatização de sete desses 31 portos já está encaminhada. Numa primeira etapa, Cabelo, na Paraíba, Itajaí e Laguna, em Santa Catarina e Porto Velho, em Rondônia. Numa segunda etapa, os portos de Recife, Maceió e Manaus. Cabe notar que, em todos esses portos haverá transferência da autoridade portuária para a iniciativa privada. Em paralelo, avança o programa de arrendamento de terminais privados em portos cuja autoridade portuária permanece em mãos do Estado.

A arrecadação do PND em 1996 foi de US\$ 4,0 bilhões. Se somarmos o montante de US\$ 1,2 bilhão apurado nas privatizações estaduais, teremos o dobro da arrecadação obtida em 1993, US\$ 2,6 bilhões, a maior até então. O Programa chega ao final de seu quinto ano, com US\$ 13,6 bilhões de receita apurada e US\$ 4,5 bilhões de dívidas transferidas, num total de US\$ 18,1 bilhões.

Empresas Desestatizadas:

SETOR SIDERÚRGICO: Usiminas, Cosinor, Aços Finos Piratini, Companhia Siderúrgica Tubarão, Acesita, Companhia Siderúrgica Nacional, Cosipa, Açominas;

SETOR QUÍMICO E PETROQUÍMICO: Petroflex, Copesul, Nitriflex, Polisul, PPH, CBE, Poliolefinas, Deten, Oxiteno, PQU, Copene, Salgema, CPC, Polipropileno, Álcalis, Pronor, Politeno, Nitrocarbono, Coperbo, Ciquine, Polialden, Acrinor, Koppol, CQR, CBP, Polibrasil, EDN;

SETOR DE FERTILIZANTES: Arafétil, Ultrafétil, Goiasfétil, Fosfétil, Indag;

SETOR ELÉTRICO: Light, Escelsa;

SETOR FERROVIÁRIO: RFFSA-Malha Oeste, RFFSA-Malha Centro-Leste, RFFSA-Malha Sudeste, RFFSA-Teresa Cristina, RFFSA-Malha Sul;

OUTROS SETORES: Embraer, Mafersa, Celma, SNBP, Caraíba.

Em reunião realizada no dia 27.06.96, o CND havia decidido autorizar a venda de ativos da Eletrobrás e da União, conforme apresentados a seguir: Sistema Isolado de Manaus, Sistema Isolado de Boa Vista, Coaracy Nunes e termelétricas do Amapá, Samuel e termelétricas de Rondônia e Acre (Eletronorte); Boa Esperança, Funil e Contas, Termelétricas de Camaçari e Bongí (Chesf); Funil, Termelétricas de Santa Cruz e Roberto Silveira

(Furnas); Passo Fundo (Eletrosul); e Termelétrica de Alegrete (de propriedade da União e administrada pela Eletrosul).

Em 25.07.96, foi publicado o edital de licitação para contratação dos consultores que realizariam os trabalhos de avaliação econômico-financeira-patrimonial daqueles ativos. Entretanto, em reunião realizada no dia 18.12.96, o CND determinou que a desestatização dos referidos ativos, à exceção dos Sistemas Isolados de Manaus e de Boa Vista, fosse realizada em conjunto com a desestatização das entidades proprietárias ou sob cuja administração se encontrassem (Eletronorte, Chesf, Furnas e Eletrosul). Consequentemente, foi autorizado o cancelamento da referida licitação.

Através do Decreto 1990 de 29.08.96 as Companhias Docas foram incluídas no PND. Em 30.04.97 foi publicado o Aviso de concorrência nº PND/CN - 03/97 para contratação de consultores para a avaliação econômico - financeira da CHESF e da ELETRONORTE.

Encontram-se em análise as propostas técnicas referentes ao edital de licitação para contratação dos consultores para os processos dedesestatização de Furnas e Eletrosul.

O setor siderúrgico foi completamente privatizado, transferindo as oito empresas: USIMINAS, CST, COSINOR, Aços Finos Piratini, Acesita, CSN, Cosipa e Açominas, para o setor privado. O total arrecadado com a venda das empresas do setor foram US\$ 3.226,7 milhões com ágio de 22,6% sobre o preço mínimo de venda para o setor. Para as empresas individualmente o ágio sobre o preço mínimo se mostraram irregulares indo de 0 à 153%, caso da CSN e Aços Finos Piratini, respectivamente.

A escolha do setor siderúrgico para iniciar o PND deriva-se de ser o setor que apresentava as melhores condições e menores obstáculos a uma pronta privatização, porque apresentava boas condições tecnológicas e produtivas e ausência de restrições constitucionais. Além disso, já havia passado por um processo de saneamento financeiro e com a extinção da

Holding Siderbrás no início do Governo Collor transferiu as dívidas nela depositadas para o Tesouro Nacional.

O governo desregulamentou o setor siderúrgico através da equalização dos preços internos com base nos preços externos e a eliminação do controle do governo sobre sua formação. Realizou a liberalização das estruturas de comercialização dos aços planos e reduziu as tarifas de importação e eliminou mecanismos de proteção não-tarifários. Seu objetivo era reduzir a interferência estatal na formação de preços, aumentar a concorrência e desmontar práticas de cartelização no mercado através das importações.

As privatizações das grandes siderúrgicas estatais, tiveram seu ritmo e velocidade de andamento dos seus processos determinados por obstáculos de natureza política e operacionais. As resistências políticas, através de ações judiciais impetradas pelos opositores da venda das estatais, foram perdendo força ao longo do tempo, sendo que a CSN e a Usiminas, que apresentaram maior número de ações judiciais, tiveram os processos mais rápidos, 14 e 15 meses respectivamente. Isto indica que o maior obstáculo à privatização no setor foi de natureza operacional, decorrentes da necessidade da realização de ajustes financeiros e societários e da modelagem da forma de alienação das ações das empresas.

O saneamento e o uso de moedas podres com deságios médios de 50%, implicaram em um alto custo para o governo comprometendo a recuperação e maximização dos valores investidos nas empresas com as receitas obtidas das privatizações. Outro aspecto importante está relacionado à avaliação das empresas, realizada através do cálculo financeiro do valor presente dos fluxos de rendimentos futuros, que utiliza-se de uma taxa de desconto sobre os resultados esperados ao longo de um período de amortização.

V. AS ESPECIFICIDADES DA COMPANHIA VALE DO RIO DOCE

A Companhia Vale do Rio Doce possui particularidades em relação as outras empresas que participaram do processo de privatização. A primeira delas é o fato de ser um complexo empresarial, na medida em que engloba várias atividades de extração mineral, como também atua nos setores de papel e celulose. Foi criada para exportar minério de ferro de Itabira. Atualmente volta-se cada vez mais para os negócios com transportes, tornando-se também empresa de logística de transportes. Além disso, tem parcerias com outras empresas, através de acordos e joint ventures, reforçando ainda mais o conglomerado de atividades que ela engloba.

A CVRD, apesar do seu processo de criação ter sido precedido pela atuação de interesses de grupos privados e regionais no setor, assumiu contornos diferentes no momento de sua constituição, o que determinou sua formação como empresa sociedade de economia mista, essencialmente exportadora, e sob o controle acionário do governo federal.

Ao longo de sua trajetória, constituiu-se como um caso peculiar de empresa estatal no Brasil devido ao seu alto grau de autonomia nas relações com o Estado/órgão supervisor. Ao mesmo tempo, foi a primeira empresa estatal, no nível federal, a se submeter à experiência de contratualização com o Estado/órgão supervisor no Brasil.

O processo decisório que levou a constituição da CVRD, em 1942, se desenvolveu como um processo de vinculação entre a produção de minério e a construção da siderurgia no Brasil, uma vez que a atividade de mineração era percebida na época como “condição prévia à constituição da siderurgia”. No entanto, com a criação da Cia. Siderúrgica Nacional em 1941, o projeto inglês de construir uma usina siderúrgica no Brasil foi impedido e se encerrou a política de vinculação da exportação do minério à expansão da siderurgia no Brasil. Tal fato lançou o Brasil como exportador de minério de ferro.

A empresa nasce pela decisão e pelas mãos do governo federal. Constitui-se, inicialmente, como uma entidade *una*, em termos de interesses políticos, com alto grau de coesão interna e baixa permeabilidade a interesses contraditórios e conflitantes, no âmbito da sua burocracia interna; e voltada essencialmente para a atividade de exportação, o seu insumo não é estratégico para o consumo interno. Isto significa que, sendo o seu mercado o mercado internacional - altamente competitivo - e o seu principal produto uma *commoditie*, a determinação da sua política de preços estaria “livre” das ingerências do governo brasileiro.

Com efeito, ao mesmo tempo em que se viu livre do uso político de seus preços, como parte da política macroeconômica do governo brasileiro - o que a dotou de autonomia financeira *strictu sensu*, se viu exposta aos desafios colocados pelo mercado internacional que, em função das rápidas transformações tecnológicas em seu mercado, exigiu da empresa respostas eficientes, definindo os rumos de sua expansão. A soma desses dois fatores colocou a CVRD numa posição singular entre o conjunto das empresas estatais no Brasil.

Durante o período de vigência do II PND, a CVRD juntamente com outras empresas estatais, foi conclamada a desempenhar papel estratégico na abertura de novas frentes de expansão da economia, realizando alguns investimentos como objetivos macroeconômicos do governo. Tais empreendimentos pouco tinham a ver com os programas de investimento que desejava realizar naquele momento. Portanto, teve que postergar alguns de seus projetos. Além da CVRD sofrer limitações na sua autonomia de capital, para que ela pudesse atender aos desígnios do sócio majoritário viu-se contraindo uma volumosa dívida, cujos serviços levaram a que sua capacidade de investimento fosse reduzida significativamente nos anos 80.

A enormidade de legislações, normas e regulamentos que norteiam as ações públicas, constitui um dos principais problemas na medida em que propõe tratamento padronizado a tipos diferenciados de empresas estatais.

Dessa forma, cria problemas novos para as empresas mais lucrativas, sem resolver o das deficitárias.

A ausência de um foco centralizador de planejamento no movimento de expansão do Estado gera, por um lado, superposição de competências no âmbito do controle e da formulação de políticas, levando as empresas estatais a incorrerem em custos absolutamente dispensáveis na elaboração de inúmeros relatórios. Por outro, gera a segmentação do controle, levando para o domínio da empresa/setor a própria formulação das estratégias microeconômicas a ser implementadas e que deveriam dar suporte à estratégia macroeconômica do governo.

A CVRD assinou seu primeiro Contrato de Gestão em julho de 1992, com duração até dezembro de 1993, e o segundo trianual, de 1994 a 1996, oficializado como extensão do prazo do Contrato anterior. O Contrato de Gestão tornou-se para a CVRD a esperança de poder neutralizar três elementos considerados críticos que dificultavam o gerenciamento microeconômico da empresa e que ameaçavam a sua posição de empresa competitiva. Esses elementos eram: o excesso de normas regulamentadoras, provocando interferências indevidas no dia-a-dia da empresa; a descontinuidade administrativa, mudanças constantes nas lideranças das empresas; e a existência de competências concorrentes.

Ao mesmo tempo em que a CVRD assinou o Contrato de Gestão com o governo, algumas transformações ocorreram, em nível interno. A CVRD, pelo fato de ser uma empresa exportadora de produtos naturais, cujo desempenho dos preços tem mostrado grandes oscilações no mercado internacional, teve na diversificação de produtos e áreas de negócios e na verticalização da sua produção, como forma de reduzir a vulnerabilidade das *commodities* em bolsas e agregar valores, fatores essenciais para a sobrevivência da empresa, na competição internacional e na configuração, como grande conglomerado produtivo.

Frente a essa dinâmica do processo de competição internacional, a busca de alto desempenho e a capacitação tecnológica e de recursos humanos são colocados como tarefa para todas as empresas que estão submetidas a esses desafios. Dessa forma, os novos requerimentos exigidos no final deste século, pelo movimento de globalização dos mercados, pela entrada de novos concorrentes, e pela mudança na demanda de alguns produtos naturais face, ao desenvolvimento de novos materiais, demandou da empresa respostas ágeis e flexíveis no enfrentamento dessas questões.

Diante disso, a companhia resolveu, no final da década de 80 e início de 90, empreender algumas alterações na forma de gestão de seus negócios para enfrentar desafios.

O Contrato de Gestão, visto, pela CVRD, como um instrumento de desburocratização, parece servir à empresa, no âmbito das mudanças internas, apenas como uma garantia para seguir sua trajetória empresarial, sem restrições do governo, como se privada fosse.

A Companhia Vale do Rio Doce obteve, em 1994, o melhor resultado operacional dos seus 52 anos de existência. O volume de vendas de minério de ferro e de pelotas, que representam 68% das suas receitas, atingiu o recorde histórico de 100,948 milhões de toneladas, com crescimento de 11,92% em relação ao exercício anterior. O lucro líquido foi de R\$ 546 milhões, correspondentes a US\$ 645,1 milhões, ou seja, superou o de 1993 em 146,9%.

Enquanto o mercado mundial de minério de ferro e de pelotas cresceu 6,8%, em 1994, as exportações da Vale do Rio Doce tiveram incremento de 11,59%. Isto permitiu à Vale ampliar o seu market-share no mercado transoceânico de 17,6%, no ano anterior, para 18,4%, em 1994. O crescimento externo deveu-se basicamente aos mercados europeu, com destaque para a Alemanha, e asiático, sobretudo a China. No mercado interno de minério de ferro e de pelotas, a Vale registrou vendas de 31,842 milhões de toneladas, com expansão de 12,66%. Segundo Anastácio Ubaldino Fernandes Filho, vice-presidente e diretor de relações com o mercado da Vale, este crescimento se

deu em função da estratégia da Companhia de participar da privatização de várias siderúrgicas.

No processo dessas privatizações, a Vale acabou tornando-se sócia da CSN, da Usiminas, da Açominas e da Cia. Siderúrgica de Tubarão (CST). Só para a Açominas, o fornecimento em 1994 cresceu 26%, enquanto para a Cosipa, na qual a Vale participa indiretamente, via Usiminas, as vendas aumentaram 20%.

Outras atividades também registraram volumes recordes. No transporte comercial, via ferrovias, o volume atingiu 58 milhões de toneladas, nos serviços portuários, 33,1 milhões de toneladas. O ouro teve um volume de 13,5 toneladas e a mina de potássio, arrendada à extinta Petromisa, chegou a 400 mil toneladas.

Assim, apesar de ter convivido com uma queda média no preço internacional do minério de ferro da ordem de 9% em 1994, a Vale teve sua receita operacional líquida ampliada em 5,3%, totalizando US\$ 2,269 bilhões. O resultado de equivalência patrimonial foi impressionante - ele foi positivo em US\$ 314,5 milhões, quando em 1993 tinha sido negativo em US\$ 48,1 milhões.

Para tal, foi decisiva a recuperação internacional nos preços de commodities produzidas pela Vale, como a celulose e o alumínio. O comportamento dos indicadores econômicos também influenciou positivamente o resultado da Vale. O iene, em 1994, ficou 20,6% abaixo da Unidade Monetária Contábil (UMC), que corrige o balanço, enquanto em 1993 tinha ficado 16,1% acima. Quanto ao dólar, 70% das receitas da Vale são na moeda norte-americana, e a Vale foi favorecida pelo atraso no dólar ante o real. Houve o que os analistas chamam de efeito contábil.

Na realidade, as autonomias concedidas à empresa e estabelecidas formalmente no Contrato de Gestão e a esperança de poder eliminar alguns fatores considerados restritivos ao seu gerenciamento microeconômico, não foram realizados plenamente. Em primeiro lugar, porque não houve qualquer

esforço do Poder Executivo em propor ao Congresso Nacional matérias que alterem os textos legais que constituem fatores restritivos à flexibilidade da ação administrativa e gerencial da empresa sob contrato.

Em segundo lugar, porque o próprio Poder Executivo resolveu infringir o princípio de autonomia estabelecido no Contrato de Gestão, incluindo restrições a alguns itens concedidos como de exclusiva responsabilidade da empresa, a saber: o decreto que centraliza no Ministério da Fazenda qualquer ato de gestão societária e o decreto que obriga as empresas a vender suas participações minoritárias, ambos instituídos após 1992.

Por último, a proposta de alinhamento do controle seria a solução mais adequada, a curto prazo, para o problema da existência de competências concorrentes. Todavia, o que realmente ocorreu foi um alinhamento unilateral dessas competências. Ou seja, o caso só se aplicou à CVRD, só a holding prestou contas ao governo, e as demais empresas (controladas e coligadas, através de CGs) à holding.

Portanto, o Contrato de Gestão não se desenvolve, no Brasil, como um instrumento de planejamento, que resulta da redefinição do papel do Estado e das empresas estatais, no movimento de internacionalização dos mercados, e nem como uma necessidade de se capacitar o sistema econômico nacional a esse processo de integração internacional.

“O Contrato de Gestão nasce efetivamente, no Brasil, num contexto de intensa revisão na relação Estado/mercado, fazendo surgir a privatização - entendida no seu sentido mais específico como alienação patrimonial - como única solução possível para enfrentar os problemas das empresas estatais e para os problemas (supostamente) causados pela sua atuação.” (Martins, 1995.)

Após feito esse histórico da Companhia Vale do Rio Doce nas últimas décadas, e tendo como conclusão que a privatização da empresa estatal seria o melhor caminho a ser trilhado, após a experiência frustrada do Contrato de Gestão, surge a discussão em torno do processo de privatização em si.

CAP. 2 - O DEBATE EM TORNO DA PRIVATIZAÇÃO

Desde o pronunciamento do governo de que a Companhia Vale do Rio Doce faria parte do Programa Nacional de Desestatização, os opositores e os favoráveis ao processo de privatização travaram um debate frente à opinião pública, cada qual defendendo e argumentando os motivos pelos quais acreditavam que a empresa estatal deveria ou não ser privatizada.

Dentre as questões levantadas, podemos salientar especialmente as seguintes:

- o fato de privatizar riquezas nacionais, reservas e recursos potenciais, pertencentes à nação;
- caráter estratégico da empresa do ponto de vista do desenvolvimento econômico do País;
- maior eficiência empresarial;
- privatização da Companhia voltada à resolução de problemas macroeconômicos, principalmente ligada à sustentação da estabilização econômica advinda com o Plano Real e, conseqüente falta de estratégia de longo prazo por parte do governo;
- quanto ao modelo de venda da empresa, questões como ser ou não ser desmembrada, pulverizar as ações em poder da União em Bolsas de Valores ou direcionar as ações com poder de voto para grupos controladores;
- destino dos recursos da venda da Companhia;
- instrumento político usado como poder de barganha para fazer frente ao governo federal, com especial interesse por parte dos governadores estaduais.

Ao longo do processo, observa-se que os argumentos utilizados pelos que eram contrários à privatização, diziam respeito à enorme quantidade de

reservas naturais em poder da empresa estatal, e preocupavam-se com o fato da empresa, sob gestão privada, não ter em mente que o subsolo e suas riquezas pertencem à nação.

Também argumentavam que a empresa estatal, com seu caráter estratégico, trazia benefícios para toda a sociedade, pois seus grandes projetos de investimento envolviam melhorias sociais, geravam emprego e criavam novas oportunidades. Temiam que tais benfeitorias geradas acabassem com a privatização, tendo em vista as características da empresa privada, objetivando especificamente aumento nos lucros.

O fato do processo de privatização estar intimamente relacionado à sustentação econômica do Plano Real, a partir do momento que enfatiza-se a necessidade de abater a enorme e crescente dívida pública, foi apontado largamente pela frente de oposição, alegando que o governo não apresentou estratégia de longo prazo, não se preocupando de fato com o potencial de desenvolvimento econômico da empresa.

Nota-se a presença marcante de um grupo com posição intermediária, cujos objetivos eram discutir o modelo de venda definido pelo Conselho Nacional de Desestatização, além do destino dos recursos advindos com a privatização da Companhia.

O envolvimento político presente no processo de privatização criou uma discussão paralela ao próprio debate, na medida em que houve tentativa de utilizar o processo como instrumento político de barganha, a fim de se obterem concessões favoráveis aos estados por parte do governo. Os governos estaduais viram se prejudicados, na medida em que a privatização implicava enfraquecimento político nas regiões em que a Vale atuava. Sendo assim, a discussão em torno da privatização em si, passou a fazer mais sentido dentro do aspecto político para alguns dirigentes, que deixaram de se preocupar com a própria CVRD.

Por outro lado, temos os defensores da privatização, que além de apontar as mesmas questões levantadas pelos opositores ao processo, embora

sob ponto de vista diferente, destacavam também a maior eficiência proporcionada pela gestão privada da empresa, na medida em que se eliminavam os entraves burocráticos característicos da empresa estatal.

Tendo em vista expor tais controvérsias e respectivos argumentos, fez-se uma coleta de depoimentos dos principais articulistas, políticos, economistas e técnicos, a fim de analisar e perceber o ambiente criado durante o processo de privatização, o qual obteve grande repercussão nacional.

I - FORMADORES DE OPINIÃO RADICALMENTE CONTRA A PRIVATIZAÇÃO

Dentre os políticos que eram radicalmente contra a privatização da Companhia, destacaram-se o ex-presidente do Senado, José Sarney (PMDB-AP), o ex-presidente da República, Itamar Franco, o ex-vice presidente Aureliano Chaves, e o general Ernesto Geisel.

José Sarney, defendendo sua posição contrária, colocou na época que: “Mais do que uma companhia de mineração, a Vale é uma agência de desenvolvimento social e não opera em setor monopolista. Não vejo motivo para que dêem prioridade à Vale em um programa de privatização.”

O ex-vice presidente Aureliano Chaves assumiu definitivamente a bandeira da oposição à privatização da CVRD, disparando críticas ácidas contra o governo federal. Ele disse que o presidente Fernando Henrique Cardoso estava apenas preocupado com a aprovação da reeleição e sugeriu que o governo submetesse a questão da Vale à apreciação do Congresso Nacional ou fizesse plebiscito para saber a opinião do povo. “A Vale é emblemática, é a espinha dorsal do País. Sem ela o Brasil fica tetraplégico. Se conseguirem privatizá-la, vão vender também a Petrobrás. Nenhum país do mundo entrega seu subsolo para o capital estrangeiro. O subsolo é algo de interesse nacional”, criticou Aureliano Chaves, que já foi Ministro das Minas e Energia no governo Geisel.

O general Ernesto Geisel, assim como defendia um Estado forte na política, queria (e praticou) um Estado poderoso na economia. Tinha o nacionalismo típico de sua geração militar. Seu entendimento era que o capital estrangeiro é sempre bem-vindo, “desde que venha para cá fazer coisas que nós não sabemos, porque, para fazer o que sabemos, não precisamos dele”. Numa conversa com o presidente Fernando Henrique

Cardoso, criticou a privatização da Vale. “Neste caso estaremos privatizando as riquezas nacionais, e elas não são do governo, são da Nação”, contava.

Aureliano Chaves advertiu ainda que a proposta do governo para a privatização da Vale não estava clara: “Uma hora vem informação do BNDES, outra hora vem do Ministério da Fazenda e depois do senador Antônio Carlos Magalhães (PFL). Qual é a proposta (modelagem de privatização) definitiva?, perguntou, para em seguida responder: “Não sabemos. A única coisa que o governo sabe é da reeleição.” Também insinuou que o presidente Fernando Henrique tinha garantido a venda da Vale quando fora negociar a questão da dívida externa brasileira com agentes internacionais. Segundo ele, o presidente teria optado na ocasião para “caminhar celeremente neste sentido”, referindo-se à venda da companhia.

II - OS QUE ERAM CONTRA A PRIVATIZAÇÃO EM PROL DA EMPRESA PÚBLICA

Vitor Buaiz, governador do Espírito Santo, disse:

“A nossa posição é a de colocar o debate sobre a atuação do Estado na economia em outros termos. Trata-se de evitar a polarização entre estatização x privatização. No caso da Companhia Vale do Rio Doce (CVRD) eu não posso, como governador de Estado, desconhecer a sua importância estratégica, a heterogeneidade de suas atividades e a relevância da CVRD para o Espírito Santo.”

Seguindo tal linha de raciocínio, o governador continuou: “A CVRD teve e tem um papel relevante no crescimento da região sob sua área de influência, em particular o Espírito Santo. Já no final dos anos 60, os desdobramentos decorrentes da estratégia da CVRD para diversificar os mercados de venda do minério de ferro em nível internacional, principalmente o do Japão, tiveram muita influência na redefinição do perfil da nossa economia estadual.”

Apesar dos impactos sociais e ecológicos, que foram desconsiderados no âmbito do regime autoritário então vigente, a CVRD teve uma contribuição importante na efetivação de grandes projetos relacionados à siderurgia e à produção de celulose. Para o governador do Espírito Santo, a CVRD não podia ser considerada como uma empresa, mas sim como um centro de decisão que desempenhava um papel fundamental na indução da economia estadual, inclusive no que diz respeito à atração de investimentos estrangeiros e nacionais.

Além dessa visão ampla quanto ao significado da CVRD, Vitor Buaiz acreditava que não podíamos esquecer que a empresa merecia um

entendimento diferenciado por parte do seu principal acionista - o governo federal. Isto porque, para diversificar e ampliar os seus mercados, a CVRD esteve, desde cedo, exposta à concorrência internacional. Ao mesmo tempo, para reduzir a dependência a um único produto, e os riscos das oscilações do preço do minério de ferro no mercado internacional, a CVRD implementou um programa de diversificações de suas atividades, reabrindo várias parcerias com a iniciativa privada. Essa inserção da CVRD no âmbito internacional e a efetivação de parcerias com a iniciativa privada em vários projetos - inclusive a participação no consórcio que foi vitorioso na privatização da CST - exigiram uma consideração especial sobre o papel e a função da CVRD, já que não se tratava de uma estatal ineficiente.

Baseado em tudo isso, o governador do Estado do Espírito Santo entendia que a CVRD precisava ser objeto de ampliação do seu caráter público. Isto passava, por exemplo, por uma efetiva interação com os governos estaduais e municipais e com a sociedade - tendo em vista o seu papel social, enquanto centro de decisão indutor do processo de desenvolvimento.

Mas essa e outras alterações, que a transformariam de “empresa estatal” em “empresa pública”, não passava pela privatização da propriedade da empresa. Assim, estariam garantidos os objetivos do controle público sobre um centro de decisões importante, bem como a sua eficiência empresarial.

Patrus Ananias, prefeito de Belo Horizonte (MG), foi vereador pelo PT de Minas Gerais (1988-92), colocou pelo menos duas perguntas pertinentes durante o processo.

Primeiro, em que medida essa empresa deveria ser considerada estratégica do ponto de vista do desenvolvimento econômico do Brasil? Segundo, em que sentido continuaria sendo aceitável, ou mesmo necessária, a participação do Estado como empresário, notadamente em empresas como a Vale, situadas em ramos submetidos a acirrada competição, em especial no mercado externo? Com veemência, sua resposta à primeira indagação é afirmativa, à luz do papel histórico e atual dessa grande empresa brasileira,

pois, desde o seu nascimento no início dos anos 40, ela possuía caráter estratégico.

Paratanto, argumentou que se a criação da Vale teve como objetivo de curto e de médio prazos o abastecimento, com minério de ferro, da indústria bélica dos países aliados em luta contra as potências do Eixo, na Segunda Guerra Mundial, pouco mais tarde, já nos anos 50, ela assume papel de destaque no abastecimento da nascente siderurgia brasileira, segmento que viria a se constituir num dos pilares do processo de industrialização pesada iniciado naquela década. E, concomitantemente, logo após a Segunda Guerra Mundial, a Vale firmou-se gradual e progressivamente no mercado internacional, sendo responsável, até os dias atuais, por parcela significativa das exportações brasileiras.

No entanto, salientou que, aos poucos, com a decadência relativa da siderurgia, a própria empresa iniciou processo de diversificação em áreas como bauxita, alumínio, papel e celulose. Além disso, passou também a tratar como atividades em si, com objetivos de lucro, o transporte ferroviário e a operação portuária, que, até os anos 70, não eram mais que um subproduto de suas atividades mineratórias.

Desse modo ela aumentou significativamente seu papel basilar e estruturante na construção do espaço econômico nacional, seja por expandir as suas atividades tradicionais (é o caso da abertura da fronteira de Carajás e seus desdobramentos em termos dos complexos ferroviário e portuário), seja por diversificar suas atividades, exemplificando na criação do importantíssimo corredor Centro-Leste, em parceria com a RFFSA.

Foi este o sentido da palavra “estratégico” adquirido pela atuação da Vale: qual empresa privada assumiria o risco de bancar os investimentos acima assinalados (intensivos em capital e de relativamente baixa remuneração) justamente num momento de estagnação econômica e de altas taxas de inflação, agravado pela predominância da “jogatina financeira” sobre o capital sadamente produtivo? E, apesar de tudo isso, ainda mostrar-se

estável e rentável? Provavelmente (ou quase certamente) nenhuma, acreditava o prefeito, o que constituiu um balisamento fundamental para que a resposta de sua segunda indagação.

Para ele, a despeito de seu caráter estratégico enquanto investidora, com consequências estruturantes sobre o espaço econômico nacional, e de sua relativamente alta rentabilidade, a Vale se ressentia daqueles vícios de origem, resultante de sua natureza estatal - dentro do modelo gestado pela ditadura militar, que esteve suscetível a políticas clientelistas e de apadrinhamento, ainda que, das estatais, era ela a menor portadora deste vício. Além disso, como qualquer outra estatal, o seu relacionamento com as empresas privadas não apresentava regras claras e transparentes, ou, quando sim, como é o caso da lei 8.666, que trata das licitações para o setor público, tornava-se quase operacionalmente inviável, do ponto de vista do gerenciamento comercial.

Chegava-se assim a um paradoxo, em que a privatização apresentava-se como uma hipótese fora de cogitação (não por ser abstratamente nociva ao interesse nacional, mas sim por sua incapacidade efetiva de gerar dinamismo estruturante do desenvolvimento econômico), bem como a manutenção da Vale como estava mostrava-se igualmente indesejável, pelos motivos assinalados.

A solução do prefeito de Belo Horizonte para o referido impasse podia ser encontrada na transformação não apenas da Vale, mas de todo o núcleo principal do setor produtivo brasileiro, em mãos do Estado, em legítimas empresas públicas, porém não estatais. Isso implicaria na adoção de novas regras, suficientemente transparentes e, acima de tudo, balisadas por uma mudança jurídica do controle dessas empresas em favor da sociedade civil. Era o que pretendia a proposta, que já havia sido apresentada diversas vezes por economistas de diferentes extrações acadêmicas e partidárias, de criação de um (ou mais de um) fundo de pensão público (controlado pelos trabalhadores e empresários hoje contribuintes da Previdência estatal, mais

a participação do governo) que assumisse a gestão dessas empresas. Nesse sentido, a Vale poderia servir de ponto de partida definitivo para se caminhar em tal direção. Tal mudança preservaria o papel estratégico e estruturante da empresa, ao tempo em que extrairia de sua gestão quaisquer vícios remanescentes do modelo no qual está inserida, assegurando os seus compromissos sociais e nacionais e o caráter ainda mais lucrativo das suas atividades. E, mais importante, garantindo a apropriação pública desse lucro, bem ao contrário do que se verifica no modelo neoliberal de privatização.

III - OS CONTRÁRIOS ESCLARECIDOS

Para Eduardo Camilher Damasceno, professor titular de Engenharia de Minas e vice-diretor da Escola Politécnica da USP (Universidade de São Paulo), a venda da estatal CVRD, revestia-se de características muito peculiares, porque envolvia a privatização de um enorme patrimônio, constituído não somente pelas instalações industriais e de mineração, sistemas de transporte e portuários, mas por um excepcional volume de reservas, parte em lavra, e um valioso potencial de recursos minerais - talvez um dos mais importantes do mundo - a ser pesquisado em pormenor e desenvolvido para aproveitamento futuro.

Essas reservas e recursos potenciais, do ponto de vista da lei, pertenciam à nação brasileira, segundo o professor. A somatória dessas reservas, diligente e sistematicamente definidas em sucessivas campanhas de prospecção conduzidas por dezenas de anos pela Docegeo - Rio Doce Geologia e Mineração, a subsidiária da CVRD encarregada de prospectar e definir novos depósitos e jazidas minerais -, representava uma parcela apreciável das reservas minerais nacionais, particularmente de ouro, ferro e manganês. Os dois últimos minérios, contidos nas concessões da CVRD, são de alto teor e de excepcionais características tecnológicas e econômicas, raramente existentes em outros países. Mediante exigências técnicas e legais, concedia-se o direito do seu aproveitamento a empresas regularmente constituídas e que demonstrassem capacidade técnica e econômica para fazê-lo, visando ao bem da comunidade e à geração de divisas.

Era, portanto, muito diferente o conceito de propriedade mineral, usualmente localizada e disponível no subsolo, se comparado com os direitos do proprietário de terra, por exemplo. Privatizar reservas minerais significava privatizar um patrimônio ou uma propriedade da nação, segundo

o professor. Cabia, portanto, chamar a atenção da comunidade e dos governantes e administradores para que fossem estabelecidos critérios muito objetivos e coerentes pelos organismos que conduziam o processo de privatização da CVRD, para avaliar e ressarcir ao país o exato valor dessas reservas “in situ”.

Nas privatizações já feitas envolvendo patrimônios minerais, como a das minas e jazidas de fosfato - mineral apatita - do Triângulo Mineiro e planalto de Araxá, o professor considerou que certamente não foi avaliado de modo adequado o valor real dos recursos vendidos, talvez computados com valor desprezível em relação às instalações industriais, o que não correspondia à realidade. Uma fábrica pode ser construída, mas uma jazida mineral é gerada por sucessivos fenômenos geológicos e fisiográficos não-reprodutíveis. Uma jazida mineral constitui um legado muito especial, formado uma só vez pela natureza ao longo do tempo geológico, no decorrer de milhões de anos.

Seria bastante complexa a determinação de quanto vale um recurso natural não-renovável. Costumava-se adotar como critério o valor presente do minério “in situ”, sem levar em conta perspectivas futuras da demanda, mudanças tecnológicas, necessidades do porvir, mudanças nos preços e outros cenários de difícil previsão, que se alteram no tempo, como já observado em vários episódios na história da mineração e na produção e comércio de minérios. O não-equacionamento adequado desse aspecto crítico no processo de privatizações, aliado à falta de uma política mineral para o Brasil, poderia ser altamente danoso à comunidade brasileira, na visão de Eduardo Damasceno.

Para Pedro Simon, a CVRD, enquanto empresa emblemática, era parte integrante do desenvolvimento do país e, em nome da população, manipulava materiais estratégicos para a consolidação de sua soberania. A privatização da CVRD significava privatizar o subsolo brasileiro. Significava a forte possibilidade de abrir mão de reservas de ferro, ouro, manganês, bauxita,

potássio, cobre, caulim, prata, titânio, entre outros metais nobres. Significava, também, interromper programas de desenvolvimento regional e social implementados pela empresa, que alocava parte de seu lucro líquido nas áreas de influência dos municípios onde atuava. Era por isso que os números da Vale não se limitavam aos seus aspectos puramente quantitativos, eram números que assumiam dimensões econômica, social e política.

IV - OS CRÍTICOS AOS OBJETIVOS DO GOVERNO FEDERAL

O senador José Alves (PFL/SE) apresentou projeto de lei que retirava a Companhia Vale do Rio Doce do Programa Nacional de Desestatização (PND). Em discurso pronunciado no plenário do Senado, o senador criticou a privatização da empresa, sob a alegação de que os US\$ 5 bilhões ou US\$ 10 bilhões que poderiam ser arrecadados com a venda da estatal, antes de se saber ao certo o valor mínimo da empresa, não representavam nada se fossem usados para resgate da dívida interna, que segundo ele, atingia US\$ 200 bilhões. Ele argumentou também, que o valor que se pretendia obter com a privatização era irrisório diante das jazidas da empresa, que, segundo ele, alguns avaliavam “em até US\$ 1 trilhão”. José Alves disse ainda que, por 17 vezes consecutivas apresentou a proposta de exclusão da Vale como emenda à medida provisória que instituiu o PND.

Segundo Milton Temer, jornalista, deputado federal pelo PT do Rio de Janeiro e vice-líder do partido na Câmara dos Deputados, na Argentina foi privatizada a empresa estatal de telecomunicações, quem comprou foi um consórcio entre a estatal francesa e a estatal italiana na região norte, e a estatal espanhola na região sul. Sem levar em conta o aumento das tarifas que ocorreu logo após a eleição de Carlos Menem, a chamada local na Argentina custa pelo menos cinco vezes mais do que no Brasil. O preço das chamadas locais no Brasil só perde hoje para o Canadá, que é zerado, porque lá o preço da assinatura já é bastante alto. No Brasil a assinatura é a mais barata do mundo. Enquanto cobramos US\$ 11, na Argentina privatizada cobra-se US\$ 14.

A privatização das estatais serve ao modelo de “modernização conservadora” que marca o advento da Terceira Revolução Industrial, num contexto de refluxo dos movimentos sociais transformadores em todo o

mundo, a “modernização” que, pela hegemonia das forças do capital sobre as do trabalho, impõe uma nova ordem mundial, calcada na eficácia da manutenção das taxas de lucro das grandes transnacionais ao preço do desemprego estrutural e da legitimação das desigualdades. Para estabelecer o divórcio ou consolidar o casamento com o PFL, o PSDB deveria escolher com clareza qual proposta de Estado a social-democracia brasileira oferece. Para o deputado, ou bem confere o mínimo de correspondência prática ao antigo discurso social-democrata, ou bem assume a tarefa de emprestar o nome (e a história) para gerir um projeto de Estado mínimo que aprofunda a exclusão social, voltado para gerir os interesses dos consumidores porque incapaz de governar para cidadãos.

Do ponto de vista do ex-superintendente de Pesquisas da Companhia Vale do Rio Doce e ex-diretor-presidente da Docegeo, Francisco F. A. Fonseca, diante dos seguintes fatores:

- A abertura desmedida às importações gerou um déficit de US\$ 1,9 bilhão nas contas externas apenas em janeiro/97. No ano de 1996, o déficit brasileiro atingiu o recorde de US\$ 5,5 bilhões. Só esta má gestão governamental consumiu mais do que se pretendia arrecadar com a venda da Vale.
- O ministro da Administração denunciava que o governo perdia R\$ 1,5 bi, por ano, com fraudes nos salários de servidores públicos. Se tivesse sido diligente desde o início, o governo teria poupado R\$ 3 bilhões.
- O prejuízo do Banco do Brasil no ano de 1995 foi de R\$ 4 bi e só no primeiro semestre de 96 o prejuízo foi de R\$ 7 bi, sem levar em conta os R\$ 20 bi utilizados pelo Proer.

Estes números demonstravam a incompetência administrativa do governo. Os precedentes descasos na gestão pública não recomendavam concordar com a “doação” da Vale. Deveria-se estar cuidando melhor do

patrimônio público do que vendendo a Vale do Rio Doce, acreditava Francisco Fonseca.

Para ele, a lucratividade da Vale aumentará muito no futuro próximo, devido a dois fatores: liquidação da dívida de Carajás e abertura de grandes e lucrativas minas de ouro. Esse aumento de lucratividade, resultado de décadas de administração competente, sob regime estatal, será mentirosamente atribuído à privatização. Economistas bisonhos louvarão as virtudes da privatização e apresentarão a Vale com exemplo.

A venda do bloco de controle da Vale estava dirigida para a Anglo American. Na visão do ex-superintendente, o bolo acionário da União foi ardilosamente dividido com o firme propósito de garantir àquela multinacional o poder de controlar a Vale com o menor desembolso possível. Com o artifício da VALECON reduziram-se os R\$ 5 bi (51% das ações da União na Vale), para R\$ 2,5 bi (40% das ações ordinárias, ou 28% do capital total). Como se achou este valor ainda alto, foi feita nova subdivisão em fatias acionárias no interior da VALECON, barateando ainda mais os 45% de seu capital: algo em torno de R\$ 900 milhões. Era isso que a Anglo American pagaria pelo controle da Vale, fora, evidentemente, o que pagaria para um testa-de-ferro que adquirisse pelo menos 6% de ações da VALECON, de modo a deter 51% do capital da controladora da Vale.

A Resolução 19/96 do CND, elaborada pela Merrill Lynch, permitia à Anglo American comprar 45% da VALECON, ficando fora do limite de 10% imposto às concorrentes da Vale. A desculpa encontrada para permitir à Anglo American abocanhar uma fatia maior de ações e ficar bem próxima ao controle foi que ela não era mineradora de ferro, logo não era “concorrente” da Vale. Ouro e diamante são o seu forte. Ouro é o que não falta à Vale. Francisco Fonseca alertou o governo, que deveria estar atento à Anglo American e tomar conhecimento de como esta multinacional se comportava. Bastava ter o livro “The Diamond Curse”, (1993, Vantage Press, NY), de Fred Kamil, residente no Brasil, ou pedir à BBC cópia do documentário “The

Diamond Empire”. Os métodos utilizados pela Anglo American estão ali relatados.

V - OS DEFENSORES DA PRIVATIZAÇÃO PERTENCENTES AO GOVERNO

Luis Carlos Mendonça de Barros, presidente do BNDES, disse que deveria-se vender a Vale do Rio Doce porque não fazia sentido um país como o Brasil ter na companhia US\$ 5 bilhões ou US\$ 6 bilhões, rendendo 2% a 3% ao ano. Segundo ele, dinheiro mal empatado é dinheiro desperdiçado. Se uma estatal pagasse suas contas e rendesse mais do que põe no fundo de pensões de seus donatários, seria possível argumentar em favor do dirigisme. Mas este caiu, diante de realidades econômicas irrefutáveis.

Ser ou não ser desmembrada era exatamente um dos principais conflitos a resolver na privatização da Vale, a primeira grande estatal a ser comprada com dinheiro vivo - sem a participação das polêmicas moedas de privatização.

Quanto aos títulos da dívida externa, anteriormente a legislação determinava um deságio de 25% sobre o valor de face desses papéis, utilizados como moeda de privatização. A partir de setembro/95, uma Resolução do Conselho Monetário Nacional eliminou esta restrição, e os papéis da dívida externa passaram a não mais sofrer deságio. O governo permitiu que US\$ 23,8 bilhões em títulos de sua dívida externa fossem usados pelos credores, sem deságio, na compra de ações de empresas estatais em leilões de privatização. A medida não teve efeito sobre a privatização da CVRD e empresas do setor elétrico. O Ministro do Planejamento, José Serra, anunciou que, nesses setores, as privatizações seriam feitas apenas com dinheiro vivo. Essa decisão tornou inócua a medida tomada pelo Banco Central que acabou com o deságio de 25% sobre os títulos da dívida externa para efeitos de uso em leilões de privatização.

As declarações de Mendonça de Barros admitindo a possibilidade de a CVRD ser vendida em pedaços foi uma guinada de 90 graus no modelo defendido pelo seu antecessor, Edmar Bacha. Mendonça de Barros afirmou que a estatal era uma das jóias da coroa do Tesouro e sua privatização levava em consideração o respeito ao patrimônio público. Segundo ele, o governo teria de analisar o fato de que a solução acionária da Vale mexia com o mercado mundial de ferro, principalmente com a economia japonesa. Considerou que a priori não se deveria afastar a idéia da venda em pedaços.

O Japão recebia da estatal brasileira cerca de 40% dos minérios que consome, antes da privatização da Companhia. Outros 40% comprava dos australianos, o que significava que se esse últimos vencessem a corrida pela Vale, 80% do suprimento das mais importantes matérias-primas da economia japonesa estaria nas mãos da Austrália.

A mais importante empresa japonesa, a Nippon Steel, sócia da Vale em vários negócios, importava 25% de sua matéria-prima (minério de ferro) do Brasil e era associada no país à Usiminas e à própria Vale. A Nippon Steel queria manter os acordos operacionais com a Vale. Estes acordos asseguravam o abastecimento do mercado do Japão a preços competitivos. Os japoneses planejavam atuar em bloco na compra da Vale, não como grupos isolados.

O ministro José Serra afirmou que a “idéia prevalecente” do governo era privatizar a Companhia Vale do Rio Doce no seu conjunto, e não por partes. A outra hipótese considerada seria privatizar a Vale em blocos, vendendo primeiro suas participações no capital de outras empresas. O ministro afirmou que a questão da privatização da Vale tinha que ser feita “cuidadosamente, corretamente, na essência e na aparência”. Para ele, esta foi a maior privatização do Brasil e, talvez, a maior da América Latina. A intenção de Serra de privatizar a empresa em bloco coincidia com as propostas do governador de Minas Gerais, Eduardo Azeredo (PSDB) e do

presidente da empresa, José Francisco Schettino. Eles defenderam esta idéia nas comissões de Minas e Energia e de Transportes da Câmara.

O senador Antônio Carlos Magalhães (PFL/BA) ressaltou que não era contra a privatização da Vale, mas apenas defendia a entrega ao público de maior participação no capital da estatal, era favorável à pulverização de maior parcela do capital da Vale como o modelo inglês usado na British Telecom.

Dois dias depois de o presidente Fernando Henrique Cardoso receber um documento do presidente da Câmara, Luis Eduardo Magalhães (PFL-BA), defendendo a possibilidade de pulverização das ações em bolsa, Luis Carlos Mendonça de Barros enfatizou que o modelo aprovado pelo CND não permitiria essa fórmula, fez questão de enfatizar sua posição francamente contrária à pulverização das ações. “Nesse caso, o governo deixa de receber o prêmio pela venda do controle, o que representa de US\$ 700 milhões a US\$ 900 milhões”, disse o presidente do BNDES. Na sua avaliação o prêmio ficaria com quem comprasse as ações pulverizadas e que, posteriormente, poderia promover a reconcentração.

O modelo sugerido pelos dois consórcios de consultoria contratados pelo BNDES, e depois aprovado pelo CND, previa a pulverização só depois de leiloado o lote estratégico de no máximo 45% das ações. O argumento contrário, defendido por Luis Eduardo Magalhães no documento entregue a Fernando Henrique, era o de que a pulverização seria um bom trunfo para defender publicamente a venda da Vale. Ou seja, o argumento de Mendonça de Barros era técnico, o de Luis Eduardo, representando o PFL, era político.

VI - OS FAVORÁVEIS PREOCUPADOS COM O DESTINO DO DINHEIRO ADVINDO COM A VENDA DA VALE

Segundo Márcio G. P. Garcia, professor do Departamento de Economia da PUC-Rio:

“Contam que o rei Salomão, ao ver uma briga entre duas mulheres que diziam ambas ser a mãe de uma criança, decidiu por cortar a criança ao meio e dar metade a cada uma delas. Em entrevista (Gazeta Mercantil, 05/03/97), o presidente da República disse estar satisfeito com a decisão salomônica de dar um “...duplo destino aos recursos da venda da Companhia Vale do Rio Doce: metade para a criação de um fundo de investimentos em infraestrutura e o resto para abater a dívida pública”.

A questão principal, à qual o governo não parecia estar dando a devida atenção, era que a situação de inflação baixa não poderia coexistir com os déficits (6% do PIB em 1996 no conceito nominal, e 3,89% no operacional).

Segundo o professor, é bem estabelecida em economia a relação de longo prazo entre déficits fiscais e inflação. Um cálculo simples, baseado num modelo sugerido pelo falecido economista israelense Michael Bruno, indicaria que a inflação de equilíbrio de longo prazo compatível com os números que a economia brasileira exibiu no final do ano passado é superior a 100% ao ano! Ou seja, caso não houvesse significativas melhoras no desempenho fiscal (corte de gastos ou aumento das receitas governamentais), o Plano Real acabaria tendo o mesmo destino dos seus finados predecessores.

Para o professor da PUC-Rio, é consensual que a inflação só se eleva em situações de alta demanda doméstica. Neste sentido, o governo, ao resolver destinar metade das receitas de privatização ao crédito para a infraestrutura, estava cometendo um duplo equívoco. Primeiro, porque deixava de

cortar a emissão de sua cara dívida mobiliária, a qual causava elevadas despesas de juros no orçamento. Ou seja, deixava de diminuir a chama passível de causar um futuro incêndio inflacionário. Segundo, porque, ao elevar o nível de crédito na economia, causava uma expansão da demanda, a qual ajudaria a propagar o impulso inflacionário. Isto é, adicionaria combustível às chamas.

O patrimônio público só se torna relevante à medida que o governo privatiza, segundo o professor. Mas, se os recursos forem usados para emprestar ao setor privado (ou, o que é muito pior, ao setor público), o governo estaria tão-somente trocando o ativo privatizado por outro ativo, o crédito dado. Suponhamos que a privatização seja paga com recursos que se encontravam anteriormente investidos na dívida pública federal. Então, após a privatização, e com o duplo uso das receitas daí obtidas, a situação será a seguinte. O governo estará sem o ativo privatizado. Em contrapartida, sua dívida mobiliária terá tido uma redução de 50% do valor da receita de privatização e terá adquirido um outro ativo de valor equivalente, o crédito ao setor privado.

Ressalte-se inicialmente que haverá um aumento dos déficits futuros, porque o juro cobrado pelo crédito será menor do que o custo da dívida pública (a taxa Selic). O subterfúgio contábil de esconder tal subsídio através do BNDES é inútil do ponto de vista macroeconômico. Quando instituições financeiras oficiais ficam inviabilizadas por conta de subsídios e inadimplências passadas acumuladas, quem as recapitaliza é o setor público, como foi demonstrado no caso recente do Banco do Brasil.

Além do aumento do déficit via subsídio dos juros (e possíveis inadimplências), o governo teria injetado na economia um volume de crédito considerado. Com privatizações de R\$ 10 bilhões em 1996, tal volume seria de R\$ 5 bilhões. Isso obviamente teria um grande impacto sobre a demanda agregada, com possíveis reflexos não só sobre a inflação, mas também sobre o balanço comercial.

Mas o bem-estar gerado pelos projetos de infra-estrutura financiados não poderiam compensar todos esses custos e riscos? Não há dúvida de que nossa combalida infra-estrutura precisa de urgentes investimentos. Entretanto, os mercados financeiros privados podem muito bem dar conta da maioria deles. Se não o fazem hoje, através do “project finance”, é em grande medida porque nosso inadequado aparato legal impede que se dêem garantias adequadas ao financiador.

Na opinião do economista, em vez de se preocupar tanto em dar crédito subsidiado para a infra-estrutura, o governo deveria sim estar ocupado em reformar mais rapidamente a legislação para possibilitar um volume maior de financiamento privado. Afinal, para fomentar o investimento, tão ou mais importante do que crédito subsidiado são as condições de estabilidade macroeconômica e o ambiente legal e regulatório bem definidos.

Para Márcio Garcia, a decisão do rei Salomão só foi sábia porque ele nunca chegou a dividir a criança. A ameaça foi apenas um ardil para descobrir a verdadeira mãe. Destinar as receitas de privatização integralmente à amortização da dívida pública constituiria um inequívoco sinal de que o governo soube identificar a verdadeira mãe, aqui representada pela imperiosa necessidade de realizar um ajuste fiscal que assegure a estabilidade macroeconômica e abra caminho para o crescimento sustentado.

O líder do PT no Senado, José Eduardo Dutra (SE), prometia lutar para colocar em pauta na Comissão de Assuntos Econômicos (CAE), o projeto de sua autoria que previa a possibilidade de o Congresso Nacional excluir uma empresa do Programa Nacional de Desestatização até dois meses após a publicação do seu edital de venda.

No dia 27 de agosto de 1996, o senador retirou seu projeto, que exigia autorização legislativa para a venda da empresa estatal. Dutra acusou os governadores e políticos ligados ao governo de estarem usando seu projeto para “fazer barganha” em torno da receita que seria obtida com a venda da estatal.

O líder do governo no Congresso, senador José Roberto Arruda (PSDB/DF), afirmou que a decisão de Dutra facilitava a privatização da Vale. “O governo fica agora sem amarras, pois já possui a autorização legislativa para privatizar a empresa”, disse, numa referência ao texto, aprovado durante o governo do ex-presidente Collor, que deu liberdade ao Executivo para desestatizar sem consulta prévia.

A decisão de José Eduardo Dutra foi tomada depois que o senador petista tomou conhecimento de um acordo, que estava sendo negociado pelo líder do governo no Senado, Élcio Álvares (PFL/MG), com alguns governadores, entre eles o de Minas Gerais, Eduardo Azeredo, em torno da partilha da receita que seria obtida com a venda da Vale. A proposta, de autoria de Azeredo, apresentada pela senadora Regina Assumpção, previa que 50% da receita seria destinada aos Estados onde a Vale atua.

Na verdade, o projeto de Dutra estava servindo apenas como instrumento de pressão sobre o governo federal, para que se garantisse a aplicação dos recursos da venda da empresa em programas de infraestrutura. A proposta do senador petista havia sido inteiramente modificada por um substitutivo do senador Vílson Kleinubing (PFL-SC), que transferia o montante da venda da empresa para o Orçamento Geral da União, com a finalidade de viabilizar projetos econômicos nas áreas de transporte e energia.

Com a retirada do projeto de José Eduardo Dutra, em função da sua utilização como instrumento político, os governadores de Minas Gerais e do Rio de Janeiro foram os maiores derrotados, porque não tinham mais como pressionar o governo federal em razão de seus interesses.

As lideranças políticas do governo, sem saber como vencer as resistências que a privatização da Vale despertava no Senado, aceitaram a saída oferecida pelo governador Eduardo Azeredo, por intermédio da senadora Regina Assumpção. O substitutivo apresentado pela senadora ao projeto que pretendia originalmente colocar sob o controle do Senado o

processo de privatização da Vale anula completamente as possibilidades de o governo reduzir a dívida pública e, além disso, estabelecia perigoso precedente a respeito da divisão das propriedades da União, que doravante os Estados poderiam reivindicar.

O substitutivo dizia que 50% do dinheiro apurado na venda da CVRD iria constituir um fundo, a ser ministrado pelo BNDES, para custear obras de infra-estrutura em Minas Gerais, Pará, Maranhão, Espírito Santo, Bahia e Sergipe. A metade restante seria destinada a obras igualmente de infra-estrutura em Estados que não tiveram a sorte de hospedar empreendimentos da Vale. Era esse o critério básico da partilha: os Estados onde a Vale se instalou receberiam parte privilegiada do produto da venda da empresa.

O alto escalão da CVRD preferia que o Congresso Nacional apenas acompanhasse o processo de privatização da empresa, sem ter poder decisório, mas via com bons olhos a destinação de parte do capital da empresa para venda aos Estados onde ela tem instalações.

Os membros do primeiro escalão da Vale consideravam que a subordinação do processo de privatização ao Congresso poderia prolongar esse processo, acarretando prejuízos para empresa. Eles alegavam que, desde sua inclusão no PND, todas as ações da empresa que envolviam questões societárias, como associações em projetos, precisavam ser submetidas previamente ao CND, retardando e prejudicando os negócios. Esse “engessamento administrativo” tenderia a se prolongar por mais tempo se a venda da empresa passasse pelo controle do Congresso. Já a participação dos Estados no capital da empresa poderia, no raciocínio dos dirigentes, contribuir para a formação de uma massa crítica dentro do Conselho de Administração da empresa preocupada com a sua sobrevivência a longo prazo. Esse raciocínio partia do princípio de que o capital da Vale seria pulverizado. Neste caso, acionistas como os Estados, os empregados e os fundos de pensão estariam pensando mais no longo prazo, em oposição aos

eventuais investidores que comprariam as ações pensando apenas em desfazer delas em um momento em alta no mercado.

VII - OS FAVORÁVEIS ESCLARECIDOS

Hélio Blak, geólogo com especialização em economia mineral, era diretor da área de infra-estrutura do BNDES no período da discussão em torno da privatização da Companhia, apontou sobre a discussão da modelagem para a privatização da CVRD. Surgiu como aspecto relevante a questão de como atribuir valor aos recursos minerais controlados pela CVRD na forma de concessões de lavra existentes; e também a um possível potencial mineral a ser ou não aproveitado no futuro (em função do sucesso ou insucesso dos programas de pesquisa em andamento ou a serem desenvolvidos nas áreas que contam com alvarás e pedidos de pesquisa obtidos em nome da CVRD ou de alguma de suas empresas de mineração).

De acordo com o Código de Mineração, que data de 1967, o subsolo é de propriedade da União, que detém o poder concedente. Assim sendo, as concessões de lavra são outorgadas pela União às empresas de mineração por prazo indeterminado e desde que cumpram estritamente a legislação vigente no que tange às questões técnicas, ambientais e de qualquer outra natureza, no sentido de se evitar a chamada lavra predatória.

Na prática, a União tem, através do DNPM, todas as condições para outorgar e também cassar os direitos minerários por ela concedidos. Poder-se-ia dizer que, pela legislação vigente, a União já possui, na prática, uma "golden share" para o caso em questão. Contudo, e apesar de o aspecto legal se afigurar bastante claro, não parecia ser esta a dúvida sobre a avaliação econômica dos direitos minerários sob controle da CVRD. Na prática, o que estava em jogo era o caráter político da questão, em especial a imagem de "doação" do patrimônio público, baseada em afirmações do tipo "são reservas de mais de 500 anos que estão sendo entregues na bacia das almas", ou "ouro

suficiente para pagar a nossa dívida externa", ou ainda "é um patrimônio mineral que vale no mínimo US\$ 350 bilhões" etc.

Na opinião do geólogo, apesar de carecerem de fundamento técnico, as observações acima, ao serem divulgadas, geraram no mínimo perplexidade junto a uma opinião pública pouco familiarizada com o tema. Tornou-se, assim, ser importante esclarecer alguns aspectos relacionados com a idéia da existência de recursos minerais e do seu aproveitamento, gerando assim mais elementos para um maior esclarecimento da opinião pública.

A pesquisa geológica é uma atividade de elevado risco empresarial. De um modo geral, a cada cem áreas de pesquisa, correspondem não mais de três a cinco ocorrências minerais, das quais apenas uma se transforma em jazida. Ainda assim, esta jazida, por si só, é apenas um depósito mineral, cujo valor econômico só se materializará quando se transformar numa mina, ou seja, somente quando todos os investimentos necessários à abertura desta mina estiverem concluídos e a sua produção for iniciada.

Só neste estágio é possível falar-se em patrimônio mineral de forma consistente, uma vez que o fluxo de caixa projetado no caso estará baseado na existência de uma reserva medida, capaz, de um modo geral, de sustentar uma vida útil da ordem de 25 a 30 anos para o empreendimento. Assim sendo, quando se mencionava que a CVRD possuía reservas de 18 bilhões de toneladas de minério de ferro de alto teor, correspondendo a uma vida útil de 540 anos no nível de produção atual (35 milhões de toneladas/ano), na realidade estava-se considerando o total de recursos de minério de ferro científicos pela CVRD na região de Carajás, englobando reservas medidas, indicadas e inferidas.

No momento do acirrado debate em torno desta questão, a CVRD lavrava apenas o depósito denominado N4-E, cuja reserva medida quando do início da operação (1985) era de 1,1 bilhão de toneladas, ou seja, suficiente para uma operação por aproximadamente 32 anos ao nível de 35 Mt/ano. Desta forma, a CVRD contava na realidade com recursos cujo aproveitamento

dependia fundamentalmente de elasticidade do mercado internacional de minério de ferro e, mais particularmente, da capacidade de ampliação de sua parcela de mercado, que naquele momento já era de 23% (líder).

Assim sendo, muito embora os recursos disponíveis sejam vultosos, o seu valor econômico era reduzido enquanto não fosse possível a sua apropriação em fluxo de caixa dentro de um horizonte previsível.

O mesmo raciocínio era aplicável a todos os recursos minerais mapeados, podendo-se admitir apenas como exceção, eventualmente, o caso das reservas de ouro, tendo em vista a sua característica de bem mineral como “reserva de valor”, menos suscetível, por conseguinte, às restrições de mercado.

Ainda assim, mesmo no caso do ouro, tais reservas passariam a ter valor econômico apenas e tão somente no momento em que ficasse decidida a sua forma de aproveitamento, com investimentos e níveis de produção definidos, capazes de permitir a projeção do fluxo de caixa daquele projeto em particular.

Em resumo, segundo o geólogo, entendia-se que a questão do chamado “patrimônio mineral” deveria ser tratada sem emocionalismo, merecendo um contínuo processo de esclarecimento, em especial no que tangia à diferença entre a existência de recursos minerais e a sua transformação em reservas economicamente aproveitáveis, ou seja, capazes de ser apropriadas em fluxos de caixa. Para ele, sugestões tais como a adoção de “royalties” a serem pagos no caso do eventual aproveitamento deste “patrimônio” no futuro, assim como alterações no Código de Mineração no sentido de limitar os prazos das concessões minerais, pareciam muito mais destruidoras do que criadoras de valor para a CVRD, uma vez que poderiam sinalizar para o mercado mudanças de regras casuísticas e confusas, uma vez que a experiência internacional em transações do gênero não levava em consideração tais aspectos.

Segundo a opinião de Paulo Haddad, ex-ministro da Fazenda, do Planejamento (governo Itamar Franco) e assessor especial do governo de Minas Gerais, não se tratava apenas de controvérsias de natureza ideológica quanto ao efetivo controle que o País deva ter sobre os seus recursos, renováveis e não renováveis. Nem se tratava de especificar o atributo geral estratégico a um conjunto de atividades nas quais a Companhia opera, que em geral, têm se tornado relativamente ubíquas com a globalização da economia. Ele acreditava que:

“Na verdade, as inquietações emergem, entre diferentes lideranças políticas e formadores de opinião que têm o interesse público brasileiro como sua linha-mestre de atuação, em razão de três vetores de argumentação. Em primeiro lugar, a privatização da Vale é a primeira experiência que estamos realizando de uma organização complexa, multissetorial e multirregional, a qual, em princípio, não poderia ser idêntica à privatização de uma única empresa. Em segundo lugar, por fragilidade na capacidade instalada de planejamento do desenvolvimento no País, tem de se ter claro o destino a ser dado ao capital institucional da Vale. E, finalmente, o desconhecimento do valor econômico do que se está privatizando, particularmente na província mineral do Norte, não se equaciona apenas com a adoção do conceito de direitos minerários futuros na privatização.

(...)Concluindo podemos destacar que o atual modelo de privatização da Companhia Vale do Rio Doce está sendo conduzido na perspectiva mais adequada do ponto de vista da estabilização econômica do País: a venda em bloco da Companhia gera o melhor valor econômico possível, o qual deverá ser utilizado na redução do déficit público; há a preocupação em estabelecer condicionalidades quanto aos futuros controladores e aos direitos minerários; a transparência do processo é irrestrita e ele vem sendo tratado com absoluta idoneidade e lisura. Entretanto, quando se avalia essa modelagem do ponto de vista da retomada do desenvolvimento brasileiro, que se vai configurando após a estabilização, pode-se estar cometendo o equívoco de se operar o

desmonte de um fator escasso e insubstituível no percurso dessa retomada, o capital institucional de uma organização com experiência acumulada na gestão de grandes projetos de investimento no País.”

VIII - OS QUE ERAM TOTALMENTE FAVORÁVEIS À PRIVATIZAÇÃO

O deputado federal Roberto Campos (PPR-RJ) afirmou que a privatização era o único meio não-recessivo de o governo combater a inflação. Ele defendia a aceleração do processo. Ao dizer que o governo precisava descobrir novas fontes de recursos, Campos afirmou que a melhor receita seria a oriunda da venda de estatais. Ele sugeriu uma alteração na legislação que regia as privatizações, para acelerar o processo. A proposta: que estatais de capital aberto fossem privatizadas através da venda de suas ações. Segundo Campos, com essa alteração, estatais como a Light e a Companhia Vale do Rio Doce poderiam ser vendidas em menos de um mês. Segundo ele, “A avaliação da Bolsa é a mais realista de todas.”

Campos também avaliou que tecnicamente o Brasil não estava em recessão. “O que existe é um amortecimento setorial bastante grave, que poderia se transformar em recessão”. Já o ex-ministro da Fazenda Ernane Galvêas afirmou que o país enfrentava uma fase de estagnação, mas que “não chega a ser recessão”.

O pragmático vice-governador de Minas Gerais e secretário de Planejamento, Walfrido dos Mares Guia (PTB), mostrava um claro discurso em favor da venda da estatal. “A empresa não é estratégica coisíssima nenhuma, e muito menos é uma agência de desenvolvimento.” Em palestra a uma platéia de duzentas pessoas na Sociedade Mineira de Engenheiros Mares Guia, ele afirmou que empresas de tecnologia de ponta, como as de informática, desenvolvem no mundo de hoje atividades bem mais estratégicas do que uma mineradora. “Retirar minério de ferro do subsolo, colocar em trens e navios e vender no outro lado do mundo não é a quinta-essência que tanto apregoam aqueles que querem sua manutenção como estatal”, disse.

Muitos brasileiros, orgulhosos da história, do desempenho e da participação dessa empresa na vida nacional, poderiam estar raciocinando mais com a emoção do que com a razão, se não seria o caso de preservar esse patrimônio nas mãos do Estado - sentimento merecedor de todo respeito.

A questão básica, porém, era que o Estado não podia e não tinha mais condições de continuar sendo empresário. Tem de dedicar-se, com recursos e empenho, a atividades realmente de governo, que envolvem a superação de problemas sociais, políticos e econômicos de crescente envergadura. O argumento de que a Vale, além de empresa bem sucedida, tem sido promotora de desenvolvimento não subsistia, na opinião do vice-governador, pois nenhuma estatal seria vendida, já que todas tinham também essa face. Mas qualquer empresa desse porte, mesmo privada, sempre promoveria desenvolvimento onde quer que atuasse.

Walfrido Guia se perguntava: e por que privatizar uma empresa tão lucrativa? Ora, outras empresas também lucrativas, dos setores siderúrgico e petroquímico, foram privatizadas. Assim como empresas deficitárias, as ferrovias, por exemplo. Para ele, o objetivo não era livrar o Estado apenas dos empreendimentos deficitários, mas desvestí-lo da função de empresário, e assim desobrigá-lo de aplicar, nessas empresas, recursos de capital que escasseavam no atendimento das suas funções sociais. Por melhores que fossem tais empresas, seus benefícios atendiam a parcelas da população menores do que as incluídas nos programas sociais, mesmo exíguos como haviam sido.

Além disso, perguntava: e o risco de estarmos alienando soberania nacional? Não existia no caso da siderurgia, da petroquímica, das ferrovias, das telecomunicações, atividades também estratégicas. Segundo o vice-governador, o Estado brasileiro é quem comanda este país, até exageradamente. E, no caso da Vale, preservaria poder de participação nas suas decisões, através das "golden shares" - ações de classe especial -, além de

continuar sendo proprietário do subsolo e de reservar parcela das receitas de futuras descobertas minerais.

Os lucros da Vale seriam expatriados? Só os dividendos que coubessem a eventuais acionistas estrangeiros, no teto que a lei determinava e de acordo com as necessidades de reinvestimento da empresa. De qualquer forma, segundo o vice-governador, mesmo antes de ser privatizada, parte das receitas da Vale já era expatriada, seja para pagar contratos externos, seja através de firmas estrangeiras associadas da companhia.

CAP. 3 - A MODELAGEM DE PRIVATIZAÇÃO DA COMPANHIA

Após feita uma análise dos argumentos utilizados pelos críticos e formadores de opinião do capítulo anterior, pretende-se discorrer sobre a regulamentação definida pelo governo federal, a fim de verificar se se fez juz às críticas apontadas, para formular uma modelagem que garantisse os interesses nacionais, com perspectivas futuras favoráveis.

Tendo em vista as questões levantadas no debate em torno da privatização, torna-se necessária a apresentação das explicações do governo para a adoção do modelo de venda utilizado no processo.

Para explicar o motivo de vender uma empresa lucrativa, que não representava ônus para a União, o governo alegou a melhora de eficiência, tornando a empresa ainda mais lucrativa e produtiva. Sob gestão estatal, a Vale enfrentava uma série de restrições, desde entraves burocráticos para adquirir equipamentos e contratar pessoal, até a perda de autonomia para decidir sobre investimentos estratégicos. Todas as compras feitas pela Companhia seguiam uma rigorosa legislação aplicável às estatais, que obrigava a realização de licitações, o que por vezes inviabilizava a simples padronização de equipamentos. Isto sem considerar o fato de que a União estava praticamente impedida de fazer novos aportes de capital, o que, às vezes, é requerido em qualquer empresa que pretenda aproveitar oportunidades lucrativas de investimento e melhorar sua posição relativa nos mercados em que atua.

Era o caráter estatal da Vale que restringia a agilidade e a flexibilidade necessárias em mercados concorrenciais. Normalmente, o preço é um fator decisivo na concorrência, funcionando como inibidor de margens de lucros elevadas. Os mercados em que a Vale atua estão sujeitos a intensa ação especulativa e a forte pressão por parte de grandes consumidores

industriais e *trading companies*. O bom desempenho da Companhia até hoje não garantia bons resultados no futuro.

Portanto, na visão governamental, sob gestão privada, a capacidade da empresa de alavancar recursos seria maior, viabilizando novas oportunidades lucrativas de investimento. Para o País, isso representaria mais empregos e maior arrecadação de impostos.

No que diz respeito ao fato da empresa ser um agente de desenvolvimento econômico, o governo alegava que sob gestão privada, a Vale continuaria atuando como tal. Uma grande empresa mineradora opera um sistema de infra-estrutura integrado que dá suporte à atividade extrativa e ao escoamento da produção. Estas atividades são realizadas em áreas remotas, o que exige, portanto, a instalação de infra-estrutura adequada. As empresas mineradoras ajudam a operar transformações importantes nas regiões de influência, e esta característica é peculiar à atividade econômica específica, e não à natureza estatal ou privada do controle acionário da Companhia.

Outra questão que o governo teve de esclarecer foi com relação à soberania nacional. Na visão governamental, ela está relacionada com a qualidade de vida que uma nação proporciona ao seu povo, e não com o controle acionário de uma empresa mineradora. Falar em soberania nacional é remeter a questão para o enfrentamento da pobreza e das desigualdades sociais, que são os principais desafios de qualquer nação que se pretenda soberana. Além disso, a privatização não privatizou as riquezas minerais do subsolo brasileiro, que continuarão pertencendo à União e, portanto, permanecerão soberanamente brasileiras. Qualquer empresa tem de pagar os *royalties* ao governo para explorar as riquezas do subsolo nacional.

Já se afirmou que a CVRD valeria R\$ 200 bilhões e até R\$ 1 trilhão. Uma empresa é valorizada pelo mercado, em função de sua capacidade de gerar recursos no futuro. O mercado atribui maior valor às empresas

capacitadas a competir em setores mais dinâmicos da economia, de alta densidade tecnológica, que acenam com elevadas taxas de lucro no futuro. Além disso, quanto se pagaria hoje por uma tonelada de minério de ferro a ser extraída daqui a 30 ou 50 anos? Certamente um valor muito inferior em relação ao que se paga pelo mesmo minério extraído hoje.

Segundo o governo federal, dividir a Vale em vários negócios e vendê-los separadamente não era vantajoso. A CVRD era conhecida no Brasil e internacionalmente como um conglomerado saudável e sem problemas organizacionais, o que lhe agregava valor quando considerada como um todo. Portanto, não havia por que promover o desmembramento como estratégia de venda do seu controle acionário.

Eram tantos os acordos de acionistas e as parcerias estabelecidas com outras empresas, principalmente no exterior, que a hipótese de desmembrá-la em vários negócios para vendê-los em partes representaria a opção por um processo longo, demorado, sem garantias de obtenção de maior valor na venda de suas ações. Neste sentido, o governo alegou que duas observações deveriam ser registradas:

- a) o desmembramento da Companhia significaria o recebimento parcelado, negócio a negócio, ao longo de anos, de valores cujo total não se poderia garantir que fosse superior ao obtido através do modelo adotado. Já a venda do controle acionário da empresa como um todo permitia ao governo receber logo, antecipadamente, o montante equivalente a todos os negócios que compunham a Companhia;
- b) caso os interessados na compra do controle acionário da companhia avaliassem que o desmembramento, no futuro, poderia significar uma opção mais lucrativa do que a de manter o conglomerado, esta percepção faria aumentar a competição pelo seu controle e, portanto, o valor das ofertas no leilão de venda do controle acionário. O governo terá o direito permanente de

proibir a venda e o encerramento de qualquer etapa da produção e comercialização de minério de ferro, ou o sistema mina/ferro/porto.

Quanto ao fato de vender de forma pulverizada todas as ações ordinárias da Vale em poder da União, o governo foi contrário por várias razões.

Primeiro, o modelo escolhido - venda de um bloco de ações que represente o controle da empresa, com o governo detendo ações de classe especial (“Golden Shares”) - transformava a CVRD numa companhia de “controle partilhado” - modelo de gestão empresarial mais moderno, em voga nas grandes economias industriais. Tais ações “especiais”, garantiam ao governo poder de veto em algumas matérias relativas à Companhia, relatadas mais à frente. O modelo possibilitava que investidores estratégicos - empresas profissionais com experiência e tradição nos segmentos, em que a CVRD atuava - se tornassem seus sócios, agregando-lhe assim seus conhecimentos, seu *know-how* e seus capitais.

Segundo, houve sim uma expressiva pulverização de ações, concretizada por meio de ofertas públicas de grande parte dos títulos, realizadas no Brasil e no exterior, alguns meses após o leilão de venda do controle acionário da Companhia.

Terceiro, a pulverização total seria a alternativa em que a União obteria menos recursos. A venda de um bloco de controle representava um valor maior do que a mera soma do preço de cada ação, pois estava em jogo o comando da empresa. Por outro lado, cerca de 24% das ações ordinárias da empresa já estavam em mãos de investidores privados e, portanto, fora do controle do governo. Com isso, estes acionistas poderiam ser os grandes beneficiados, pois definiriam o real controle da Companhia. Além disso, poderia ocorrer o posterior surgimento de um núcleo de controle efetivo da empresa, e o governo perderia sua prerrogativa de definir regras de formação deste núcleo que pudesse garantir o sucesso futuro da CVRD.

Por último, o mercado de capitais no Brasil não tinha ainda porte financeiro para mobilizar os bilhões de reais necessários para viabilizar uma operação desta magnitude. O próprio mercado internacional teria dificuldades em absorver de uma só vez o total das ações. Além do mais, a existência de um grupo controlador profissional, reconhecidamente capaz de administrar com sucesso a Companhia, não só dificultaria ainda mais a venda pulverizada como depreciaria o valor de suas ações.

A venda da Vale para as economias estaduais onde ela desempenhava uma importante função desenvolvimentista não implicava prejuízos para os Estados. A Vale investia e produzia nas regiões em que havia oportunidades e recursos naturais a serem explorados, e sua privatização não fez desaparecer essas oportunidades de investimentos e negócios. Para o governo, continuarão a existir recursos naturais e, portanto, a empresa, com sua capacidade empreendedora, fortalecida com a gestão privada, deverá continuar a explorá-los. Assim, a CVRD privatizada continuaria a produzir e a investir nos Estados nos quais já atuava.

Quanto à política de investimentos sociais, o governo acreditava que as empresas de maior porte, principalmente aquelas que atuam em áreas de pouca densidade econômica e populacional, frequentemente investem para prover a assistência social a seus empregados, construindo escolas, hospitais, moradia etc. e, às vezes, até mesmo para a comunidade local não diretamente envolvida com a empresa.

Estas empresas se utilizam deste tipo de investimento toda vez que é preciso prover condições de vida e trabalho adequadas aos seus empregados ou que sua atividade tenha forte interação com a comunidade local. Atualmente, a percepção que se tem de uma empresa séria e responsável não se esgota com a constatação da boa qualidade do produto. O governo apostou que as empresas sabem disso.

No que diz respeito às ações em poder do governo, as ações CVRD e as ações preferenciais de emissão da CVRD, as quais eram nominativas e não tinham valor nominal, eram detidas de acordo com a seguinte estrutura:

	<u>União</u>	<u>Outros</u>	<u>Total</u>
Ações Ordinárias	189.907.964	60.075.180	249.983.144
(%)	75,97	24,03	100,00
Ações Preferenciais	8.744.308	129.831.604	138.575.912
(%)	6,31	93,69	100,00
Total	198.652.272	189.906.784	388.559.056
(%)	51,13	48,87	100,00

O modelo de venda compreendia três etapas distintas:

1ª etapa - Leilão

Foi vendido um lote entre 40% e 45% de ações ordinárias, adquirido por um grupo de, no mínimo, três investidores (nenhum deles podendo ter a maioria do capital), que deveriam ser os controladores da Companhia.

2ª etapa - Oferta aos empregados

Os empregados da CVRD puderam adquirir 10% das ações detidas pelo governo, correspondentes a 5,1% do capital total da Companhia.

3ª etapa - Oferta pública

O restante das ações, entre 17% e 23% do capital total, foi vendido em oferta pública, realizada no Brasil e no exterior, com o objetivo de captar o maior número de acionistas possível, democratizando, assim, o capital da Companhia.

Os investidores que adquiriram o controle da CVRD estão obrigados a formar uma Sociedade de Propósito Especial (SPE), cujo único objetivo é deter ações da Companhia, pelo prazo mínimo de cinco anos.

No estatuto social dessa nova Companhia há uma cláusula segundo a qual nenhum dos acionistas poderá deter, durante esses cinco anos, participação acionária superior a 45% do capital da SPE. Estabeleceu-se também, que a SPE fica impedida de votar, em assembléia da CVRD, nas matérias de interesse direto de qualquer de seus acionistas.

Os grandes concorrentes (grandes produtores de minério de ferro) e os grandes clientes (grandes empresas siderúrgicas e grandes companhias *trading*) não poderão deter participação superior a 10% do capital da SPE nos primeiros cinco anos.

À União, na qualidade de titular da ação de classe especial (“Golden Share”) da CVRD, foi atribuído direito de veto sobre as seguintes matérias relativas à CVRD, e que deverão obrigatoriamente ser submetidas à Assembléia Geral de acionistas:

- (i) alteração da denominação social;
- (ii) mudança da sede social;
- (iii) mudança no objeto social no que se refere à exploração mineral;
- (iv) liquidação da CVRD;
- (v) alienação ou encerramento das atividades de qualquer uma ou do conjunto das seguintes etapas dos sistemas integrados de minério de ferro da CVRD, a saber, (a) depósitos minerais, jazidas, minas, (b) ferrovias, (c) portos e terminais marítimos;
- (vi) quaisquer modificações nos direitos atribuídos às espécies e classes de ações que compõem o capital social da CVRD; e
- (vii) quaisquer modificações nos direitos atribuídos à ação de classe especial (“Golden Share”) da CVRD.

Para o cálculo do preço de venda das ações da CVRD, o valor dos recursos minerários foi definido com base nas minas já em exploração, levando-se em conta um horizonte de 30 anos de produção futura. No entanto, sabia-se que existem áreas promissoras, cujas pesquisas não foram sequer iniciadas ou não se mostraram suficientes para determinar o seu volume e a sua viabilidade, bem como áreas em fase de exploração cujas reservas correspondem à produção de minerais por prazo superior a 30 anos.

Para que os acionistas da Companhia anteriores à privatização pudessem ser remunerados também por essas reservas, foi criado um título (debênture), cujo rendimento representará um percentual da receita líquida da Companhia auferida com a futura extração mineral. Com essas debêntures, o governo continuava “sócio” da CVRD nas áreas em que a exploração, ou até mesmo a pesquisa, ainda não se iniciou.

A CVRD e o BNDES assinaram um contrato, dispositivo de salvaguarda das futuras receitas de exploração das reservas de cobre e outro potencialmente ricas na região de Carajás, definido pelo Conselho Nacional de Desestatização (CND), para pesquisar a viabilidade de exploração dessas reservas, garantindo ao BNDES direito sobre metade das receitas futuras, mesmo após a privatização da empresa.

O dispositivo das debêntures ficou restrito às receitas decorrentes da exploração de reservas de potencial mais modesto, como manganês e bauxita, por exemplo. Esse contrato se referia às grandes reservas de ouro em Carajás, Corpo Alemão e Serra Leste, antecipadas pelo Estado.

Segundo o vice-presidente do BNDES, José Pio Borges, a consultoria Mineral Resources Development Inc. (MRDI) afirmou que se podia concluir muito pouco das pesquisas realizadas em Carajás. Por isso, o acréscimo no preço mínimo de privatização seria insignificante. Borges explicou que a divergência entre o relatório da MRDI e o otimismo dos técnicos da Vale levou o BNDES a adotar a alternativa de compensação do Tesouro Nacional.

Luiz Carlos Mendonça de Barros, criticou as alegações de eventuais irregularidades na privatização da CVRD apontadas pela Comissão Externa da Câmara dos Deputados, tomando como base o relatório feito pela Coordenação dos Programas Pós-Graduação de Engenharia (Coppe), da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Para ele, o relatório organizado pelo diretor da Coppe, Luiz Pinguelli Rosa, “tem tantos erros primários que só pode ser levado em conta o objetivo político de barrar a privatização da Vale”, discorreu na época. Entre os erros básicos, citou “a confusão entre os valores dos minérios explorados pela companhia e o valor real do negócio”. As reservas, segundo o relatório, estariam subavaliadas em US\$ 2 bilhões. “Não foram considerados pelo relatório os custos da extração, despesas de capital e custos operacionais. A Coppe só considerou o preço do minério na boca da mina”, disse.

Ele achou “estranho” esse comportamento da comissão, que não procurou o BNDES para discutir previamente tais questões técnicas. Também questionou a taxa de desconto utilizada no estudo do Coppe de 6,5%, enquanto a do BNDES foi de 10%. Na sua opinião, com taxa de 6,5%, o investidor pode comprar letras do Tesouro norte-americano, sem correr o mesmo risco que se optasse pelo Brasil.

Os relatórios de avaliação foram preparados pelos consultores de acordo com as exigências da lei e do Edital de Licitação nº PND/CN-02/95, publicado no Diário Oficial da União em 2 de agosto de 1995. Estes relatórios apresentaram as faixas de valores para 100% (cem por cento) do valor patrimonial da CVRD de acordo com a sua configuração na data de avaliação. As faixas foram calculadas depois de deduzir o endividamento líquido da empresa e considerar os ajustes prévios aprovados.

O vice-presidente do BNDES, Pio Borges, rebateu a acusação de que a Merrill Lynch teria comprado a Schmidt Borkun Hare (SBH) - principal corretora da mineradora sul-africana Anglo American e uma das interessadas em comprar a Vale - apenas três dias após vencer a licitação para ser

consultora da mineradora. Disse que a aquisição da HBS foi realizada pela Merrill Lynch cinco meses antes dela ter assumido a consultoria.

Borges argumentou que a Merrill Lynch é líder mundial no seu ramo, tendo movimentado o maior volume de ações em todo o mundo no ano passado. Com aquisição da SBH, a corretora, afirmou, tornou-se a maior “underwriter” de ações do mundo, passando a movimentar US\$ 22,5 bilhões anualmente, 13% do valor global.

A CVRD foi avaliada sob dois aspectos: como um todo consolidado e como uma soma das partes. No caso das avaliações pelo todo consolidado, os consultores desenvolveram uma consolidação das projeções de valores para as unidades de negócio internas da CVRD e suas subsidiárias controladas (principalmente os negócios de minério de ferro, excluindo as “joint ventures” que fabricam pelotas, os negócios de manganês, ouro, ferrovias e portos marítimos), adicionando a esses valores aqueles derivados das demais coligadas (principalmente os negócios de alumínio, pelotas, aço e produtos florestais). No caso das avaliações pela soma das partes, os consultores avaliaram cada setor separadamente e somaram os resultados dessas avaliações.

O principal método de avaliação utilizado foi baseado na determinação do valor presente, pela análise do fluxo de caixa descontado (“DCF”).

As avaliações pelo DCF consideraram as unidades de negócio da CVRD em uma base antes do endividamento e após impostos, utilizando projeções em dólares norte-americanos. As dívidas da empresa foram deduzidas do valor da empresa para se chegar ao valor patrimonial.

Os consultores calcularam as taxas de desconto apropriadas para a CVRD, utilizando a metodologia do custo médio ponderado de capital - (“WACC”) - e com base em suas próprias experiências nos setores onde a CVRD opera. Estas análises foram realizadas, no caso das avaliações, pelo todo consolidado da CVRD como também no caso das avaliações pela soma das diferentes unidades de negócio, controladas e coligadas. Foram utilizadas

várias metodologias para estimar o valor residual das diferentes operações nas avaliações pelo DCF.

Ainda que o principal método de análise tenha sido o modelo DCF, os consultores também usaram outras metodologias de avaliação patrimonial para proporcionar pontos de referência adicionais, a saber:

- (i) comparação da CVRD e suas unidades de negócio com empresas comparáveis brasileiras e estrangeiras cotadas em bolsa;
- (ii) análise de preços pagos na aquisição de empresas comparáveis, brasileiras e estrangeiras, em transações privadas de compra de blocos de ações;
- (iii) exame dos custos de reposição e, em certos casos, dos demais padrões de referência da indústria; e
- (iv) análise do preço de ações de empresas comparáveis, brasileiras e estrangeiras, seu histórico de negociações e liquidez quando tais empresas são cotadas em bolsa e, em especial, em relação à própria CVRD.

A aplicação das metodologias acima descritas resultou na indicação de faixas de valores para 100% (cem por cento) do valor patrimonial da CVRD, que variam entre R\$ 7.400.000.000,00 (sete bilhões e quatrocentos milhões de reais) e R\$ 10.174.000.000,00 (dez bilhões e cento e setenta e quatro milhões de reais), de acordo com o consultor, e entre R\$ 8.802.000.000,00 (oito bilhões e oitocentos e dois milhões de reais) e R\$ 11.301.000.000,00 (onze bilhões e trezentos e um milhões), de acordo com o consultor responsável pelo Serviço “A”.

O preço mínimo para as ações CVRD da União ofertadas à venda no leilão encontraram-se dentro das faixas de valores indicadas pelos relatórios de avaliação econômico-financeira da CVRD, preparados pelo consultor responsável pelo Serviço “A” e pelo consultor.

I - A PROBLEMÁTICA DO NOVO GRUPO CONTROLADOR

Após a exposição dos argumentos do governo para justificar o modelo de venda adotado, pretende-se discorrer em suposições sobre as consequências prováveis após o leilão de venda, do qual surgiu o grupo vencedor, que tanto de um lado como de outro, teria dificuldades em administrar os seus interesses com o das empresas coligadas e controladas pela Vale. Isso porque o conflito de interesses entre os futuros controladores da Vale e atuais acionistas e diretorias de siderúrgicas em que a Vale possui participações seria inevitável, fosse o vencedor do leilão o consórcio liderado pelo grupo Votorantim e Anglo American ou o formado pela Companhia Siderúrgica Nacional (CSN) e fundos de pensão.

Sendo assim, tratamos de colocar os motivos pelos quais adviriam os problemas na direção da empresa privatizada, dado o conglomerado de atividades que a empresa operava.

Usiminas e CSN são concorrentes acirradas nos mesmos mercados de aço no País. Os conflitos eram escamoteados por se tratar a Vale de uma estatal que pouco influía nas decisões estratégicas das empresas. Em mãos da CSN, a Vale deixará de ter o papel passivo nos conselhos de administração que teve até então. A CSN dificilmente vai querer se desfazer da participação que a Vale possui na Usiminas. E muito menos de CST.

A Vale está presente em 15% (7,74% do capital total) no capital ordinário da Usiminas. Além disso, a Valia, fundo de pensão de seus funcionários, possui outros 12% de participação na siderúrgica mineira. Indiretamente, a estatal também está na Companhia Siderúrgica Paulista (Cosipa), por meio da Usiminas, que é dona de 49,78% de suas ações ordinárias.

Já no bloco de controle da CSN, a Vale detém 9,91%, através de sua controlada Docenave. Neste caso, se o vencedor for o consórcio Valecom (Votorantim-Anglo American-Nippon Steel-Mitsui-Caemi), a situação se inverte. Será Antônio Ermírio de Moraes, cujas relações com Steinbruch não se mostram nada amigáveis, que poderá ocupar o assento que cabe à Vale no conselho de administração da siderúrgica de Volta Redonda. Ou um diretor indicado por ele, da Nippon Steel ou Usiminas, o que significa a mesma coisa. O grupo japonês é o principal controlador da Usiminas.

A maior participação acionária da Vale no setor de aço está na Companhia Siderúrgica de Tubarão (CST). São 22,19% do capital votante da siderúrgica capixaba, instalada próxima de Vitória, na boca da ferrovia da Vale, a menos de 500 metros de seu pátio de minérios e dos terminais portuários de Tubarão e Praia Mole. A sinergia é completa: mina, ferrovia, aço, porto. À frente da empresa está Wilson Brumer, presidente da Acesita (dona de 34% de seu capital total). A CSN não vai pensar duas vezes em até engolir a Acesita para deixar a siderúrgica capixaba sob controle absoluto da Vale. Devido possuir o menor custo de produção de placas de aço do mundo, a CST parece ser o objeto do desejo de várias siderúrgicas. A placa de aço é um produto semi-acabado que pode suprir laminações de CSN, Usiminas, Cosipa, de usinas apenas laminadoras, como a CSI, sua principal cliente, e até uma própria. Com a CST, através da Vale, a CSN pode se tornar ainda mais forte no mercado de laminados e placas.

A siderúrgica capixaba, que produz 3,4 milhões de toneladas de placas ao ano e em 1998 deve passar a 4,5 milhões, recentemente já anunciou a entrada nas searas de Usiminas, Cosipa e CSN, montando unidade de laminação de tiras a quente - 2 milhões de toneladas anuais. A empresa deverá iniciar a produção na virada do ano 2000, se o projeto for mantido pelos novos acionistas. E nada garante que irá se limitar a esse produto. Para entrar na área de tiras a frio, aço mais nobre, com larga aplicação em automóveis e eletrodomésticos, é só dar mais um passo. Esse é um caminho

que poderá levar o grupo Votorantim, caso vencedor, a se desfazer das demais participações e concentrar apenas em CST e CSI pela sinergia e pelo potencial de negócios futuros. Com os recursos da venda das demais participações irá reforçar investimentos em outras áreas de seu grande interesse: celulose e papel, ouro e alumínio.

A Vale possui ainda 5% no capital da Açominas. A CSN possui certamente, interesse em manter a participação da estatal na Açominas. É uma grande produtora de semi-acabados, que criaria forte sinergia com a siderúrgica de Volta Redonda, assim como CST.

Hoje, no Brasil, a Companhia Vale do Rio Doce está presente diretamente na produção de 14,5 milhões de toneladas de aço ao ano. No exterior, em CSI e Siderar, mais 3,4 milhões.

Segundo depoimento do professor titular do Instituto de Economia da Universidade de Campinas (Unicamp), Luciano Coutinho, do ponto de vista dos objetivos a serem alcançados com o modelo de venda da Companhia, seria inadequado que a empresa viesse a ser controlada por grandes consumidores estrangeiros (ou mesmo nacionais) de minério ou por grandes empresas mineradoras rivais (australianas, sul-africanas etc.). Sob o controle de grandes consumidores (e.g. japoneses) a Vale correria o risco de ser transformada num “centro de custos”, sendo a sua estratégia de desenvolvimento subordinada à lógica dos empreendimentos siderúrgicos e metalúrgicos à jusante.

Para ele, caso o controle fosse dominado por um grupo rival estrangeiro, a estratégia da empresa também ficaria subordinada a outras prioridades de prospecção, desenvolvimento tecnológico e gestão que não necessariamente maximizariam o potencial de desenvolvimento das atividades no país nem tampouco seriam plenamente exploradas as parcerias e associações com outros grupos nacionais. Correr-se-ia, nos dois casos, o risco de desmantelamento parcial da capacitação profissional e tecnológica

acumulada na empresa,. Sob o modelo de venda, o risco de perda de controle nacional era bastante elevado, na visão do professor.

Ainda no que diz respeito às críticas ao modelo de venda, segundo Luciano Coutinho, a pressa em privatizar a CVRD vendendo imediatamente um “pacote de controle” sob o argumento de que com isso se ganharia um “prêmio” adicional era duvidosa. A experiência internacional de privatização no setor siderúrgico, incluindo países como Suécia, Áustria, Chile, Finlândia e Taiwan mostraram que os processos gradualistas e sequenciados produziram melhores resultados pelas razões seguintes:

- 1) evitaram as fortes variações cíclicas intrínsecas ao setor que promovem oscilações de preços e dos valores de mercado das empresas;
- 2) permitiram que uma transição mais ordenada em direção à gestão compartilhada com o setor privado valorizasse mais o preço final de venda efetuada em pacotes sucessivos e mais pulverizados.

Também salientou que o lançamento gradualista de pacotes de ações não implicava em desmembramento da empresa, cujas atividades-chave deveriam permanecer integradas.

Finalmente, para concluir sua posição, o professor colocou que parecia essencial que a modelagem da privatização maximizasse a probabilidade de controle nacional da Vale sob a liderança de grupos com competência comprovada na área mineral. Seria oportuno, ao seu ver, o estímulo governamental à formação de alianças entre grupos nacionais com poder financeiro para vencer a disputa e, nesse sentido, os fundos de pensão despontavam como parceiros ideais. Nesse sentido lhe parecia estranho que o governo vinha marginalizando os fundos de pensão nacionais do processo.

II - ACONTECIMENTOS ANTES E DEPOIS DA PRIMEIRA ETAPA DO PROCESSO

Após feita a análise envolta dos futuros controladores da empresa, seus principais interesses e as conseqüentes divergências prováveis de aparecer, vamos nos ater aos acontecimentos que de fato ocorreram em torno do leilão de privatização das ações voltadas ao grupo controlador da empresa.

Na semana em que estava prevista a privatização da Companhia Vale do Rio Doce, o presidente do BNDES, Luiz Carlos Mendonça de Barros, concedeu entrevista à imprensa em virtude dos problemas jurídicos que emergiram a fim de paralisar qualquer ação administrativa do Executivo. Ele declarou que as ações jurídicas espelham uma pressão de um grupo que perdeu as eleições presidenciais de 94; perdeu a votação do Senado quando foi submetido o projeto do senador José Eduardo Dutra (PT/SE); perdeu no STF (Supremo Tribunal Federal) quando alegou quatro ou cinco vezes a inconstitucionalidade de lei. Então, resolveu fazer uma guerrilha. Eram pessoas do ramo, juristas que conheciam o funcionamento da Justiça por dentro e que perceberam a existência na legislação dessa possibilidade de gerar liminares como se fosse uma rosca sem fim.

Para ele, era uma guerrilha de pessoas que estavam reunidas por várias motivações. Havia uma motivação política, dos partidos, que era justa, clara. Havia uma motivação de pessoas que achavam que o Estado brasileiro deveria continuar interferindo na economia. Normalmente eram pessoas com certa idade, já avançada, e que ainda acreditavam em um modelo do passado. Cada um desse pessoal tinha sua motivação, absolutamente legítima. O que eles não podiam era, por artifício, impedir que o governo realizasse uma ação administrativa respaldada por uma lei.

No dia 06 de maio de 1997, foi concretizada a primeira etapa do processo de privatização da Companhia. O consórcio Brasil foi o vitorioso, liderado pela Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), arrematando o controle acionário com um ágio de 20%.

A composição final do Consórcio Brasil ficou com a CSN, NationsBank, Opportunity e quatro fundos de pensão - Previ, Petros, Funcef e Funcesp. Também houve a participação financeira de importantes instituições como o Bradesco, Citibank e do megainvestidor americano George Soros. A engenharia financeira arquitetada por estas instituições foi bastante criativa. Foram criadas quatro empresas para participar do leilão e buscar financiamentos externo e interno.

Para reunir recursos próximos dos R\$ 3 bilhões necessários à compra de 40% a 45% do bloco de controle da Vale, a CSN criou a CSN Steel Corp. e a CSN Panamá S/A para obter o empréstimo de US\$ 1,2 bilhão do NationsBank, quarto maior banco em ativos dos Estados Unidos. O Opportunity formou a Eletron S/A, uma empresa de participações que vendeu cotas de seu fundo para investidores, enquanto o Bradesco adquiriu debêntures conversíveis em ações desta Companhia.

Estas empresas se pré-qualificaram junto à Câmara de Liquidação e Custódia (CLC) da Bolsa do Rio. Juntas formaram a Valepar, a Sociedade de Propósito Especial (SPE), que atua hoje como “holding” da CVRD privatizada. Na Valepar, em princípio a CSN participava majoritariamente com 40%. As quatro fundações tinham 25% e o Opportunity outros 25%. O NationsBank entrou como investidor, no negócio, com 10%. A Companhia Suzano de Papel e Celulose, também pré-qualificada no consórcio, adquiriu uma ação da Valepar, o mesmo acontecendo com o grupo Vicunha, habilitado através de sua “holding”, a Textília. Ambas trabalham com a estratégia de ampliação futura desta microparticipação.

O Bradesco garantiu participação no consórcio como financiador, após ter sua entrada vedada como investidor pelo BNDES. A proibição ocorreu em

função de a instituição ter integrado o consórcio de consultorias que avaliou a Vale do Rio Doce. Mas, futuramente, o banco poderá tornar-se sócio da Vale. O Bradesco adquiriu debêntures conversíveis da Eletron, empresa do Opportunity. No prazo de um ano, estes papéis poderão ser convertidos em cotas da Eletron.

Os fundos de pensão, embora tenham se dividido antes do leilão, sempre defendeu unido a privatização e, de uma forma geral, procurará ter participação na gestão da empresa sob administração privada. Para o presidente da Abrapp (Associação Brasileira das Entidades Fechadas de Previdência Privada), a perspectiva dos fundos era de que a Vale pudesse futuramente aumentar o seu lucro e, conseqüentemente, os dividendos distribuídos aos acionistas.

Na opinião de Paulo Nogueira Batista Jr., articulista do Jornal Folha de São Paulo, todo o processo de venda da CVRD foi marcado por falta de transparência e por explicações pouco convincentes à opinião pública. Durante meses, os brasileiros foram bombardeados com ataques à Vale. Destacaram-se os artigos do deputado Roberto Campos, que fez alegações pesadas, acusando a empresa de não proporcionar retorno adequado aos acionistas, em especial ao governo, e de fazer pagamentos excessivos aos seus funcionários. Nesses artigos, Campos apresentou uma série de argumentos e estatísticas que contribuíram para propagar a imagem de uma Vale apropriada por interesses corporativos, que rendia muito pouco para a União.

Após o leilão de privatização da Companhia, a diretoria da Vale resolveu responder ao parlamentar, com agressividade comparável à que vinha sendo utilizada por ele. Apresentou um conjunto de dados que lança dúvidas sobre a seriedade com que Campos abordou o tema. No que diz respeito ao retorno da União, a nota da diretoria da Vale lembra que o acionista se beneficia não só da distribuição de dividendos, mas também da valorização de suas ações. Ignorar esse aspecto elementar, como vinha fazendo Campos em suas diatribes contra a empresa, é distorcer os fatos. A

diretoria da Vale acusou o deputado de usar dados errôneos sobre as contribuições da empresa ao fundo de pensão, sobre a participação dos empregados nos resultados da empresa e sobre o aporte de recursos da União à Vale.

Além disso, o articulista acrescentou que o consórcio que arrematou a Vale, apesar de se chamar Brasil, esteve apoiado, fundamentalmente, em investimentos e empréstimos estrangeiros, com a participação de instituições como o Citibank, o Soros Fund e, sobretudo, o NationsBank, quanto maior banco dos EUA. Esse último constituiu a “Sweet River Investments Ltd.”, em parceria com outras instituições e adquiriu 11,9% do capital da nova controladora da Vale do Rio Doce. Esse mesmo NationsBank foi o banco que proporcionou o fôlego financeiro para que Benjamim Steinbruch pudesse entrar com sua parte do capital. Em condições ainda não esclarecidas, a CSN de Steinbruch obteve junto ao NationsBank um empréstimo equivalente a R\$ 1,2 bilhão. O montante aportado por esse banco, diretamente e por meio de empréstimos à CSN, representou quase metade dos R\$ 3,3 bilhões que o consórcio liderado por Steinbruch pagou pelo controle da Vale.

A composição final da Valepar, a Sociedade de Propósito Especial (SPE) que controla a CVRD, foi definida após reunião dos sócios controladores com os novos sócios da “holding” - a InvestVale, clube de investimentos dos empregados e a BNDESPar, subsidiária do BNDES - ficou acertada a nova composição, na qual perderam participações a CSN, o Opportunity e o NationsBank, com a incorporação do estoque de ações que os quatro fundos (Previ, Petros, Funcef e Funcep) possuíam antes do leilão, mais os 4,45% de ordinárias da InvestVale e ainda os 5,02% adquiridos pela BNDESPar. As fundações passaram a deter 39,29% e a InvestVale e a BNDESPar, juntas, 9,47% da sociedade.

Apesar dessa redução, a CSN, o Opportunity eo NationsBank continuarão a deter o controle da Valepar, com 51% na composição societária

“holding” da Companhia Vale do Rio Doce. Os fundos, a InvestVale e a BNDESPar incorporaram uma fatia de 49%.

A Valepar não incorporou a carteira de 3,24% de ações ordinárias da Vale em poder da BNDESPar na sua nova composição acionária. Isto permitiu que a BNDESPar e a InvestVale somassem quase 10% da “holding”, possibilitando que no acordo de acionistas assinado os empregados conseguissem uma cadeira no Conselho de Administração da SPE.

A Valia, fundo de pensão dos empregados da CVRD, ficou, portanto, fora da Valepar. Com uma participação de apenas 1,62%, esse fundo de pensão, que entraria na “holding” junto com a InvestVale e a BNDESPar, optou por continuar atuando como investidor, cuidando de sua carteira de ações da mineradora. Como acionista da Valepar, a Valia teria suas ações ilíquidas por um tempo longo, por causa do acordo desta sociedade.

Temos então que a nova composição acionária da CVRD ficou assim representada (ver também quadro ao final do capítulo):

Participação	%
<u>Fundos de Pensão</u>	39,29
<u>CSN</u>	25,55
<u>Opportunity</u>	16,73
<u>InvestVale + BNDESPar</u>	9,47
<u>NationsBank</u>	8,97

III - PRINCIPAIS CONSEQUÊNCIAS DA PRIVATIZAÇÃO

Após a privatização, as ações ordinárias da CVRD perderam muito a liquidez. À época das negociações em torno da formação dos consórcios que disputariam o controle da Vale, alguns fundos de pensão que possuíam em carteira ações da mineradora poderiam interferir no leilão, desde que as ordens fossem padronizadas.

Para evitar qualquer tipo de problema que pudesse comprometer a eficácia do leilão de venda da ex-estatal, Mendonça de Barros comprometeu-se a viabilizar uma operação de liquidez para que as fundações não “micassem” com os títulos em carteira. Sendo assim, a BNDESPar realizou a operação de permuta de ações da CVRD por títulos da Eletrobrás e da Petrobrás. A permuta envolveu a troca de 4.109.423 ações ordinárias da Vale por 107.640.148 ações ordinárias da Eletrobrás e 134.550.185 ações preferenciais da Petrobrás, no montante equivalente a R\$ 103 milhões, ou seja, cerca de 25% do total ofertado pelo banco, de R\$ 400 milhões em títulos.

Com relação aos recursos auferidos com a venda da Companhia, por volta de R\$3,3 bilhões, metade desses recursos foi destinada ao abatimento de parcelas da dívida mobiliária federal de curto prazo. O Tesouro Nacional resgatou em leilão o que recebeu com a venda do bloco estratégico da estatal para se apoderar das Letras do Tesouro Nacional (LTN).

O secretário do Tesouro Nacional, Eduardo Guimarães, disse que a privatização da Vale resultou em uma economia anual de cerca de R\$ 500 milhões no pagamento de juros da dívida. Desse total, R\$ 334 milhões eram equivalentes ao que o Tesouro deixou de gastar com juros ao reduzir o refinanciamento de LTN.

A outra metade dos recursos ficou com o BNDES e beneficiará a conta de juros, sendo utilizada para compor um fundo para alavancar a reorganização de setores da atividade econômica. Um outro fundo foi criado

especialmente aos municípios situados na área de influência da estatal. Em troca, o banco assumiu a dívida do Fundo de Compensação das Variações Salariais (FCVS) no mesmo valor. O secretário do Tesouro explicou que, com essa operação, o custo da dívida do FCVS, de cerca de R\$ 200 milhões ao ano, será arcada pelo BNDES. Segundo Guimarães, a dívida do setor público consolidado também caiu, uma vez que os novos donos da Vale assumiram a dívida de R\$ 4 bilhões que a empresa possuía.

Enquanto o BNDES não emprestava, ao setor privado, os recursos obtidos com a venda do bloco estratégico da Companhia, o dinheiro ficou depositado no Banco Central. O Conselho Monetário Nacional (CMN) aprovou um voto determinando que a remuneração desses recursos seria de 0,5% ao mês, mais a Taxa Referencial (TR). O diretor de Normas do Banco Central, Alkimar Moura, explicou que essa remuneração era compatível com o custo, para o BNDES, da dívida do FCVS, transferida pelo Tesouro Nacional ao banco. A preocupação do governo foi evitar que o BNDES aplicasse esses recursos no mercado financeiro enquanto permanecessem no caixa da instituição.

Essas medidas foram anunciadas pelo ministro do Planejamento, Antônio Kandir, no dia seguinte ao do leilão. Os dois fundos seriam gerenciados pelo BNDES. Segundo o ministro, através desses fundos o governo pretendia retomar a sua capacidade de financiamentos de longo prazo para alavancar a economia. Com patrimônio de R\$ 1,65 bilhão, o Fundo de Reestruturação Econômica pretendia oferecer ao mercado empréstimos de longo prazo - com duração de 15 ou 16 anos - para custear programas de infra-estrutura nas áreas agrícola, fundiária, portuária e ferroviária, por exemplo. “Queremos pensar em projetos que não são tradicionalmente financiados pelo BNDES”, comentava Kandir. Para ele, haviam diversos setores da economia brasileira que, a exemplo da indústria de calçados, precisavam se reestruturar.

Alguns meses após a privatização do principal bloco de ações, decidiu-se que haveriam quatro presidentes executivos ao invés de apenas um, responsáveis pelas unidades de negócios: Minério (escolhido como o “core business” da companhia); Alumínio; Papel e Celulose; e Centro Corporativo. Tal estrutura organizacional diferia-se do modelo da CSN apenas pela existência de um Comitê Executivo, órgão intermediário entre as unidades de negócio e o Conselho de Administração da CVRD.

A nova estrutura foi proposta a fim de tornar o processo decisório e a operacionalização mais rápida e eficiente. Segundo o diretor presidente do Conselho Administrativo, Benjamin Steinbruch, a antiga estrutura da Vale era muito tradicional, em que existia um presidente, a diretoria e um dos diretores ainda acumulava a vice-presidência.

A unidade de minério, a mais importante, tem agora um diretor comercial subordinado ao presidente e cinco nichos de negócios: o sistema Sul da Companhia - que engloba o complexo mina, ferrovia e porto -, instalado em Minas Gerais (Itabira) e Espírito Santo (Vitória Minas e Porto de Tubarão); o sistema Norte (mina de ferro de Carajás, Estrada de Ferro Carajás e o Porto de Madeira, em São Luiz); e o sistema de produção de pelotas de minério de ferro, os não ferrosos (cobre e níquel) e os metais nobres (ouro).

A unidade de Alumínio dividiu-se em três áreas: de bauxita (as minas de bauxita da CVRD da Mineração Rio do Norte); alumina (insumo para produção de alumínio, produzido pela Alunorte); e de alumínio, produzido pela Albrás e Valesul.

A unidade de papel e celulose incorpora as empresa Bahia Sul (coligada que produz papel e celulose), Cenibra (controlada pela Vale que produz celulose) e a Celmar (Celulose do maranhão, controlada que produzirá celulose). As reservas florestais também integram esta unidade e são a Floresta Rio Doce (floresta renovável de eucalipto que abrange os estados de Minas, Espírito Santo e Bahia), mais uma reserva florestal em Linhares (ES), Itabira (MG) e Carajás.

A unidade do Centro Corporativo integra as áreas de finanças e controle, relações humanas e administrativo, jurídico e de participações (que englobam as participações siderúrgicas na Usiminas, Cosipa e Tubarão, mais a siderúrgica argentina Siderar, CSN, Açominas, mais as participações em empresas de fertilizantes, como na Fosfértil, a Docenave e a Malha Nordeste, onde a CVRD detém 20%).

Os planos de investimento da Vale para o ano de 1997 incluíam, além dos R\$ 600 milhões para suas diversas áreas, a aplicação de mais US\$ 200 milhões com projetos minerais em Carajás em parcerias com empresas estrangeiras da África e América Latina. Com relação aos escritórios da Companhia em Nova York e em Bruxelas, não houve reestruturação, estavam em fase de enxugamento.

Com relação à nova fase dos negócios portuários no País, a CVRD foi favorecida pela Lei dos Portos, de 1992, que dispensava a estiva sindicalizada. O Terminal de Produtos Diversos (TPD), pertencente à empresa, em Vitória (ES), realizou em agosto de 1997 a primeira descarga nacional de produtos num porto privado de carga geral. Utilizando mão-de-obra própria, a movimentação de oito contêineres de terceiros conseguiu cortar os custos pela metade, apesar da inexperiência do pessoal.

O TPD da Vale, marco do esforço da ex-estatal em diversificar suas cargas para explorar suas vantagens logísticas de ferrovia-porto, opera desde agosto de 1996 com granéis líquidos em um de seus três píeres. Com essas mudanças em curso, Praia Mole vai ampliar em 20% sua capacidade de receber cargas e diminuir o tempo de “fila” dos navios, transferindo o movimento de fertilizantes para o TPD, onde chegará às 500 mil toneladas anuais ante as atuais 200 mil. Com destino à região do cerrado, irá aproveitar a capacidade ociosa na viagem de retorno do transporte de grãos.

Com isso, a Vale tem mais alternativas para sua operação portuária, utilizando mão-de-obra própria ou terceirizada. Mas os sindicatos de estivadores e conferencistas também não foram excluídos. As entidades já

começaram a negociar com a empresa e prometem oferecer custos compatíveis com a operação sem estiva. Ainda resta a alternativa, considerada a mais provável de soluções mistas.

Desde a privatização da Companhia em maio de 1997, estes foram os principais acontecimentos, tudo indica que a empresa está se reestruturando e os efeitos da privatização definitivos só poderão ser observados a longo prazo, fica difícil avaliar atualmente as novas formas de atuação implementadas.

A seguir apresenta-se quadros com a composição acionária da empresa e os projetos em desenvolvimento, obtidos através do *site* da própria Companhia Vale do Rio Doce na Internet (<http://www.cvrd.com.br>):

COMPOSIÇÃO ACIONÁRIA

(Preliminar)

Capital Total

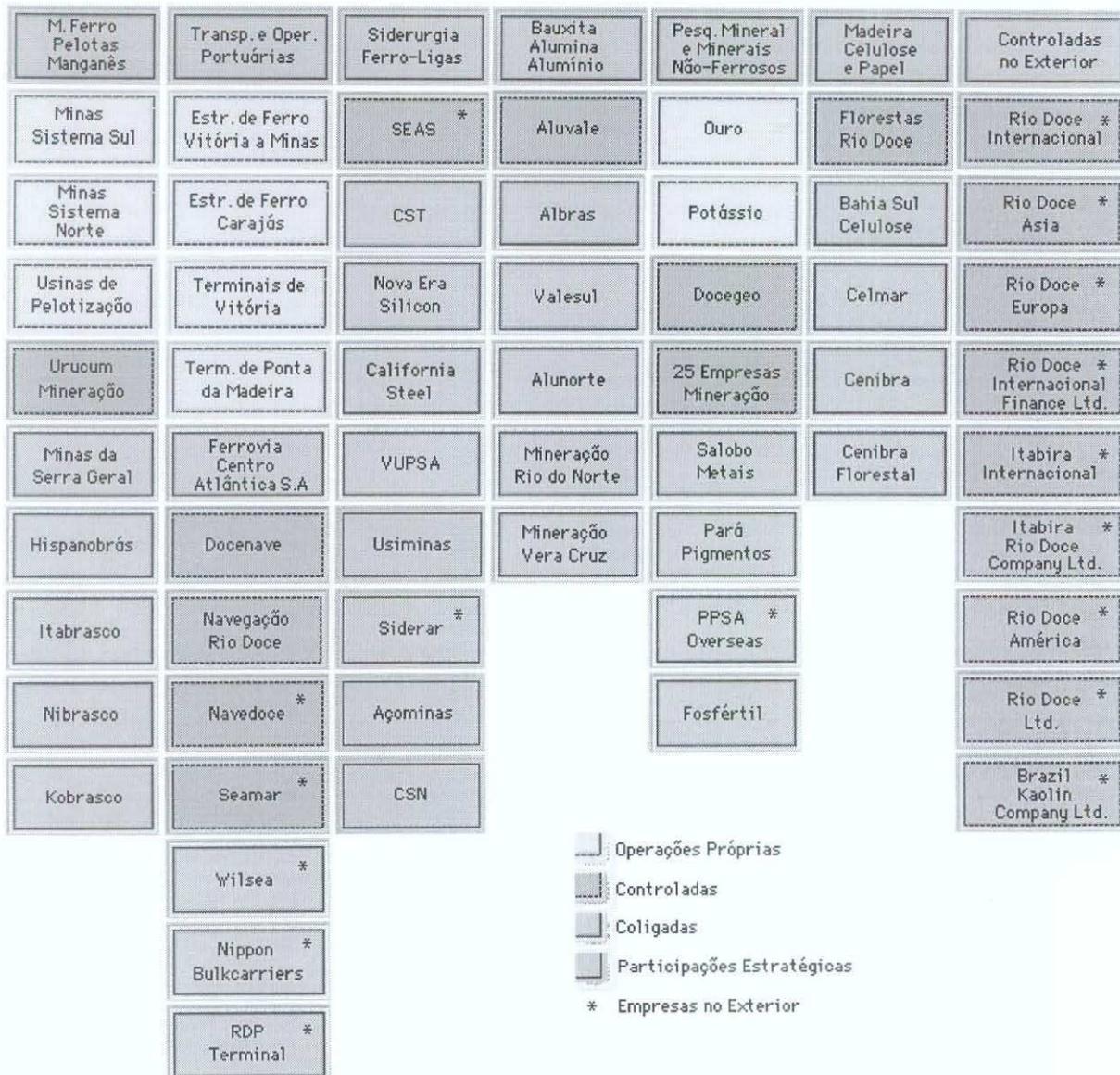


Capital Ordinário



Capital Preferencial




ESTRUTURA DO SISTEMA CVRD




SISTEMA CVRD - LOCALIZAÇÃO




PROJETOS EM DESENVOLVIMENTO

Descrição	Investimento Total (US\$ Milhões)	Sócios	CVRD %	Início Operação
KOBRASCO <i>Pelotas 4.000.000 TPA</i>	220	POSCO	50	1998
IGARAPAVA <i>Energia Elétrica: 210 MW Instalados 130 MW Firmes</i>	270	CEMIG, CSN, CMM, MMV, ELETROSILEX.	35	1999
CELMAR <i>Celulose: 500.000 TPA</i>	960	RIPASA NISSHO IWAI	42,5	2001
SALOBO <i>Cobre Metálico: 200.000 TPA Sub-produto: OURO - 8 TPA PRATA -37 TPA</i>	1520	MMV (Anglo America)	50	2001



CAP. 4 - CONCLUSÃO FINAL

Neste último capítulo acerca do processo de privatização da Companhia Vale do Rio Doce na década de noventa, cabe enfatizar os interesses que moveram as posições diversas, assim como salientar as consequências futuras advindas com a privatização, do ponto de vista econômico, político e social.

Num contexto geral, atenta-se que os aspectos relativos à dimensão fiscal e à troca patrimonial por ela motivada são o fator determinante principal da onda de privatizações. É necessário lembrar, contudo, que, particularmente no caso latino-americano, a dimensão e a abrangência destes processos foram fortemente influenciados pela natureza dos desenvolvimentos ocorridos ao nível do sistema financeiro internacional nos anos setenta e oitenta.

Um ponto essencial reside no progressivo abandono das formas tradicionais de aplicação baseadas em operações de crédito, que tendem a ser superadas por uma nova lógica de aplicação de natureza patrimonialista. Isto é especialmente relevante no caso dos fundos de pensão, agentes financeiros estreitamente relacionados aos processos de troca patrimonial em todo o mundo. Estas instituições tem-se orientado, tanto por razões de equilíbrio atuarial como de "hedge", para uma composição de carteira onde predominam ativos associados a uma contrapartida patrimonial bem definida: ações, bônus, ADR's. Elas são, em geral, grandes aplicadoras no mercado de capitais.

Os fluxos de capital retomados para a América Latina buscam claramente o mercado de ações ou outras formas de aplicação onde, de alguma forma, exista uma garantia ou contrapartida patrimonial. Aceita-se o risco cambial, ainda presente em elevada dimensão nestas economias, mas

evita-se o risco comercial envolvido nas operações puras de crédito. Em grande parte, os fluxos recentes que aportam os mercados de capital latino-americanos são motivados pelas perspectivas de ampliação dos processos de privatização, em particular para setores altamente atrativos.

Após apresentar a situação na qual estava inserido o processo de privatização da CVRD, observa-se, num primeiro momento, que a passagem de empresa estatal para empresa pública a fim de eliminar os entraves burocráticos, não seria uma solução eficiente como já foi descrito no primeiro capítulo, através da experiência frustrada do Contrato de Gestão.

Seguindo tal linha de raciocínio, pretende-se ater ao processo de privatização em si, sem discorrer sobre formas alternativas à privatização. A partir desse esclarecimento, visamos enfatizar o enfraquecimento do poder do Estado nos processos de estabilização econômica. As condições atuais das finanças públicas do país não permitem um comprometimento de suas receitas tributárias com o setor produtivo estatal. Sendo assim, os setores básicos de infra-estrutura já demonstram sinais de esgotamento de sua capacidade. A entrada do capital privado traria novos recursos e reduziria a pressão dos grandes investimentos sobre o governo.

O programa de privatização brasileiro visava o saneamento financeiro e a reestruturação operacional das estatais, objetivava-se o aumento da eficiência de tais empresas com a injeção de capital privado, sendo necessário assumir a postura de empresa privada competitiva.

No entanto, há que se considerar que a CVRD atuava em parceria com vários grupos estrangeiros nos diversos setores e tinha participações acionárias em empresas coligadas. Deve-se assegurar que a Vale continue funcionando como importante parceira/associada a outros grandes grupos privados nacionais e empreendimentos conjuntos e sinérgicos. Além disso, existe a tendência de haver uma maior concentração vertical do mercado de siderurgia em virtude do grupo controlador ser representado pela CSN,

siderúrgica de grande porte, principal interessada nos minérios de ferro produzidos pela CVRD.

Por isso, torna-se se essencial uma regulamentação adequada que garanta a competitividade do setor, através do submetimento do processo à apreciação do CADE (Conselho Administrativo de Desenvolvimento Econômico), com uma fiscalização efetiva para que se cumpram as normas definidas por tal órgão de competência, de compromisso de desempenho por parte das empresas envolvidas.

I - MODELO DE VENDA

No que diz respeito ao modelo de venda adotado, um dos aspectos observados foi que o governo levou em consideração a experiência inglesa em modelos de privatização de empresas consideradas estratégicas, através da adoção de ações de classe especial, denominadas "Golden Shares". Acreditou que dessa forma, garantiria as receitas advindas com a exploração das jazidas ainda não descobertas, ao menos uma porcentagem dos lucros advindos com tal exploração.

Outra questão levantada acerca do modelo de venda, diz respeito à venda primeiramente de ações que garantiam ao grupo vencedor poder de controle da empresa, e pode ser descrita baseada num artigo no Jornal Folha de S. Paulo de Luís Nassif, que escreveu que o ponto central era que a Vale não se comportava como empresa pública, sua lógica sempre foi a de empresa privada, nunca foi instrumento de política mineral do governo. Para ajudar sua explanação, exemplificou que política mineral é quando o governo manda a Vale procurar minério A ou manda deixar de tirar o minério B.

Nassif se baseava na tese de que empresas como a CVRD são de fato dirigidas pelos administradores em tempo integral, que seriam os únicos a deter coletivamente os conhecimentos exigidos para que as decisões adotadas atuassem como se a Companhia já fosse uma empresa privada.

Nas megaempresas, o conhecimento relevante está repartido entre uma numerosa e diversificada camada de técnicos e gerentes, cada um dos quais vendo as questões do ângulo particular de sua especialidade e dos interesses particulares do departamento ou diretoria que integra.

Por isso, as tomadas de decisões em megaempresas são frequentemente precedidas de controvérsias e algumas vezes por autênticas lutas pelo poder. Nos choques entre partidários de opções diferentes, cada um representa

visões e interesses tanto internos como externos à empresa. Entre os interessados externos costumam estar os acionistas e credores da empresa, os consumidores de seus produtos, os que se beneficiam de certas externalidades e os que se prejudicam com outras.

Observa-se os esforços a que se entregam os governos nacionais, estaduais e municipais para atrair investimentos de megaempresas, concedendo-lhes toda sorte de vantagens fiscais, financeiras etc. Um governo que controla uma megaempresa não precisa sangrar o erário para ter prioridade na localização de suas atividades.

A “tecnoestrutura”, tese da autonomia denominada assim por Galbraith, teve o efeito de romper com a ilusão que as megaempresas são iguais às empresas menores, ou seja, são dominadas e conduzidas exclusivamente pelos proprietários ou por quem os representa. A “tecnoestrutura” não pode ser aplicada sem ressalvas. Quando se divide sobre questões que podem ser resolvidas de maneiras diferentes, a decisão final é tomada pela alta direção da empresa, que é constituída precisamente pelos que detêm o seu controle acionário. É por isso que o referido controle vale tanto. Se a “tecnoestrutura” fosse inteiramente autônoma e se guiasse unicamente pela lógica unidimensional da lucratividade, não seria preciso leiloar o controle acionário da Vale, bastaria vender as ações na Bolsa de Valores.

Entretanto, acredita-se que foi preciso leiloar primeiramente o controle acionário, pois a CVRD envolve lógicas de outras dimensões, além da lucratividade por si só. A pulverização pura e simples das ações na Bolsa, como ocorreu na Inglaterra com a British Telecom, traria consequências indesejáveis já fundamentadas pelo governo no capítulo anterior, apesar da autonomia da “tecnoestrutura”.

Quanto aos recursos advindos com a venda, acredita-se que o governo deveria tê-los destinado ao abatimento da dívida pública, em coerência com o processo de privatização que já vinha ocorrendo a partir do governo Collor.

Isso porque não cabia aos governos estaduais nem parcela desse dinheiro. Os maiores beneficiados com a venda deveriam ser os brasileiros, e a melhor forma de fazê-lo, entre as duas opções, seria pagando dívidas que desequilibram o balanço de pagamentos, visando minimizar os graves efeitos decorrentes deste desequilíbrio a longo prazo, como estagnação econômica, desemprego, estrangulamentos de capacidade produtiva e modernização tecnológica.

No entanto, a privatização não é o único instrumento relevante de ajuste fiscal e, seguramente, não é o melhor. A montagem de um programa orientado para resultados fiscais de curto prazo, num enfoque eminentemente neoliberal para os aspectos produtivos do problema, envolve, intrinsecamente, a assunção de custos e efeitos negativos: liquidação acelerada, anulação de qualquer objetivo de política industrial, conflito com políticas simultâneas de desregulamentação, etc. O que pode justificar estes custos é um resultado fiscal efetivo.

A privatização adquire importância e ganha momento como instrumento de ajustamento, fiscal e externo. Somente nos casos em que o ajustamento é pelo menos temporariamente logrado e os governos conseguem a retomada dos fluxos de recursos externos voluntários, torna-se possível, progressivamente, inserir no processo objetivos de política industrial e reestruturação produtiva mais geral.

Ao mesmo tempo, o depoimento do Ministro do Planejamento, Antônio Kandir, a respeito da intenção do governo de utilizar os recursos voltados para infra-estrutura para reanimar o setor de calçados é ao menos preocupante. Vender a CVRD, para ao invés de abater a dívida pública, direcionar parte do dinheiro para o setor de calçados, que passa por dificuldades em função do baixo índice de crescimento da economia brasileira, seria inconcebível quando se pensa que a Companhia não era deficitária e portanto não onerava os cofres públicos. Qual o motivo que levaria o governo a vender uma empresa estatal saudável para resolver problemas em outros

setores da atividade brasileira que estão em dificuldades? O mais provável seria equilibrar o Balanço de Pagamentos a fim de reestruturar a capacidade produtiva brasileira, de forma ordenada e baseada em estudos econômicos. Um depoimento dessa natureza por parte de um representante do governo teria sido no mínimo dispensável.

O ponto sensível é a capacidade do setor privado, na ausência de uma iniciativa do governo ao nível de planejamento e política industrial, dar conta do desenvolvimento de setores essenciais, sem cair nas práticas defensivas e imediatistas que tem a sua adaptação à crise.



II - INTERESSE ESTRITAMENTE POLÍTICO

O interesse por parte dos governos estaduais em impedir a tramitação do processo mostra a clara preocupação em perda de poder político, na medida em que com a venda da empresa, não poderiam mais exigir do governo subsídios e recursos para seus respectivos estados em função da presença da estatal, viram-se prejudicados com a perda de influência política. Paratanto, utilizaram-se dos críticos e ideólogos preocupados com o destino da empresa emblemática, para aumentar o poder de força contra o governo.

Contudo, alguns políticos perceberam e sentiram-se usados, divulgando toda a “armação” por trás de projetos bem intencionados, preocupados com o desenvolvimento econômico brasileiro, para simples instrumento político de barganha diante do governo.

III - CONSIDERAÇÕES FINAIS

Durante o processo de privatização da Companhia Vale do Rio Doce, observou-se que a privatização foi colocada como um bem em si - sem qualquer outra consideração a respeito dos objetivos de desenvolvimento a longo prazo (e.g. impactos sobre a competitividade do conjunto da economia, condições de gestão, características dos controladores, esvaziamento da capacidade nacional de decisão etc).

Consta que o presidente da República fica incomodado com a expressão “neoliberal”, mas, na prática, a política de privatização do seu governo - por falta de estratégia - é ortodoxamente liberal.

Sendo a maior mineradora e exportadora mundial de minério de ferro, detentora de importantíssimos meios logísticos e de transporte e ainda produtora de várias outras *commodities*, a Vale era peça-chave no oligopólio global das empresas de mineração. Destaca-se ainda sua evidente importância para a economia de vários Estados da Federação, principal motivo da posição contrária à privatização tomada pelos políticos desses Estados.

A melhor maneira de garantir o desenvolvimento econômico da empresa sob gestão privada seria assegurar que os futuros controladores tivessem como objetivo o pleno e integral desenvolvimento das oportunidades rentáveis do negócio em todas as áreas colocadas ao alcance da empresa e assegurar que a CVRD continuasse contribuindo para o desenvolvimento tecnológico, regional, social e para o respeito às normas ambientais. O governo, até onde foi possível, tentou garantir seus interesses através dos critérios adotados no modelo de venda, limitado pelo menor valor pago ao governo pelas empresas interessadas, na medida em que fossem sendo estipuladas restrições para a nova gestão da Companhia.

Todavia, a partir do momento que a empresa deixou de ser estatal, além do desenvolvimento econômico, sabemos que os novos donos estão preocupados com as receitas obtidas e deixarão de se preocupar com atividades que não atendam suas perspectivas de crescimento, e por mais criterioso e coerente o modelo de venda adotado, com suas respectivas restrições e salvaguardas, o governo não mais terá sob sua vigilância o direcionamento dado à CVRD, no que concerne aos planos futuros de crescimento da empresa.

O Estado perde instrumentos e acesso direto a variáveis importantes da dinâmica produtiva, muito frequentemente se livra de problemas, gera recursos fiscais de curto prazo e, em certos casos, de longo prazo. Não há, consolidada na literatura especializada, qualquer evidência da superioridade operacional da empresa privada sobre a propriedade estatal. Nos casos em que a empresa estatal é sobrecarregada por vícios e custos decorrentes de interesses corporativos ou de articulações espúrias, o enfrentamento destes problemas é necessário para a privatização da mesma forma que o seria se o Estado optasse por conduzir suas empresas a um padrão adequado de eficiência.

Para finalizar, cabe enfatizar que o debate sobre o processo de privatização, apesar de envolver uma série de interesses pessoais por parte dos que tiveram a oportunidade de esclarecer aspectos efetivamente relevantes para conduzir um melhor processo de privatização, permitiu uma visão abrangente sobre as principais questões discutidas acerca do processo, o que criou condições viáveis para elaboração desse trabalho.

BIBLIOGRAFIA:

ABRANCHES, S. H. & DAIN, S. - Um Estudo da Trajetória Empresarial do Estado: Formação e Expansão de um Conglomerado Estatal. Cap. 11 - **FINEP BRAZIL PROSPECTS FOR PRIVATIZATION**. Document of the World Bank - Junho, 1989.

O CAMINHO DA PRIVATIZAÇÃO. Uma Contribuição da Bolsa de Valores de São Paulo - Maio, 1990.

MENDES, J. C. - Uma Análise do Programa Brasileiro de Privatização. Setembro, 1987.

SCHNEIDER, B. R. - The Politics of Privatization in Brazil and Mexico: Variations on a Static Theme

SCHNEIDER, B. R. - Framing the State: Economic Policy and Political Representation in Post-Authoritarian Brazil. In WIRTH, J. D.; NUNES, E. O. & BOGENSCHILD, T. E. - State and Society in Brazil: Continuity and Change. Boulder, CO: Westview, 1987.

VUYLSTEKE, C. - Techniques of Privatization of State-Owned Enterprises. The World Bank. Washington, D. C.. Outubro, 1989.

NANKANI, H. - Techniques of Privatization of State-Owned Enterprises. The World Bank. Washington, D. C.. Setembro, 1990.

CANDOY-SEKSE, R. & PALMER, A. R. - Techniques of State-Owned Enterprises. The World Bank. Washington, D. C.. Setembro, 1990.

FILHO, J. C. M. & OLIVEIRA, C. W. A. - O Processo de Privatização das Empresas Estatais Brasileiras. Texto para Discussão, n° 422. IPEA. Brasília, Maio, 1996.

PINHEIRO, A. C. - A Privatização Tem Jeito. Texto para Discussão, n° 338. IPEA. Maio, 1994.

- GONÇALVES, D. O. - Privatização e Siderurgia no Brasil. Trabalho de Monografia, UNICAMP - Campinas.
- PINHEIRO, A. C., GIAMBIAGI, F. Lucratividade, dividendos e investimentos das empresas estatais: uma contribuição para o debate sobre a privatização no Brasil. Textos para Discussão, BNDES, n. 34, fev. 1996.
- PRADO, S. Processo de Privatização no Brasil: A Experiência dos Anos 1990-92. Relatório de Pesquisa IESP/FUNDAP, n. 11, mar. 1993.
- ◀ MARTINS, A. V. Um Estudo Sobre Contrato de Gestão - A Experiência da Companhia Vale do Rio Doce. Rio de Janeiro, UFRJ (tese de mestrado), mar. 1995.
- FOLHA DE SÃO PAULO, São Paulo: diversos artigos, 1993-1997.
- O ESTADO DE SÃO PAULO, São Paulo: diversos artigos, 1993-1997.
- GAZETA MERCANTIL, São Paulo: diversos artigos, 1993-1997.
- EXAME, diversos artigos, 1993-1997.
- INTERNET.