

SÉRIE
DOCUMENTOS

N.8

ENTRE A AUSTERIDADE E A FINANCEIRIZAÇÃO:

As privatizações e os desafios
dos serviços públicos no Brasil

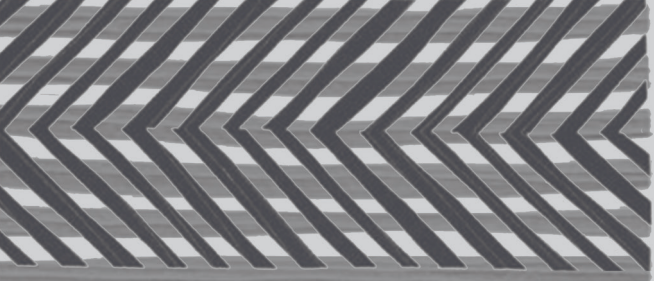
Fernando Amorim Teixeira
Gustavo Teixeira Ferreira da Silva

rebrip

Rede Brasileira
pela Integração
dos Povos

INSTITUTO
eqüit





SÉRIE
DOCUMENTOS

N.8

**ENTRE A AUSTERIDADE
E A FINANCEIRIZAÇÃO:**

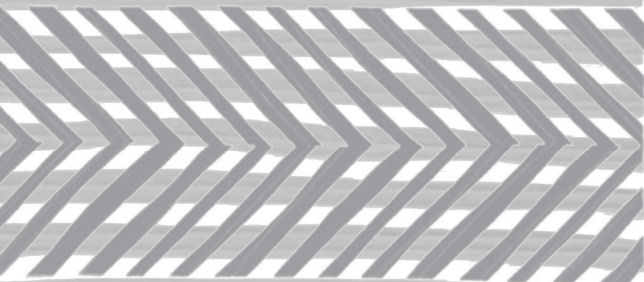
As privatizações e os desafios
dos serviços públicos no Brasil

Fernando Amorim Teixeira
Gustavo Teixeira Ferreira da Silva

Março 2023

rebrip | Rede Brasileira
pela Integração
dos Povos

INSTITUTO
eqüit



ENTRE A AUSTERIDADE E A FINANCEIRIZAÇÃO

As privatizações e os desafios dos
serviços públicos no Brasil

Fernando Amorim Teixeira¹
Gustavo Teixeira Ferreira da Silva²

INTRODUÇÃO

A mercantilização dos serviços públicos tem impactado fortemente as populações mais vulneráveis dos países pobres e em desenvolvimento. Desde a adoção das recomendações neoliberais expressas no Consenso de Washington, muitas das soluções prometidas para melhorar a qualidade e os preços dos serviços públicos infelizmente não aconteceram. Pelo contrário, as privatizações, concessões e/ou parcerias público-privadas (PPPs), defendidas como a grande panaceia para os problemas históricos, acabaram, em muitos casos, gerando prejuízos à população em termos de acesso aos serviços públicos. O resultado é que o enorme déficit em *infraestrutura econômica e social*³ permanece como uma das marcas do subdesenvolvimento em países como o Brasil.

Durante o Pós-Guerra houve certo consenso internacional de que a recuperação da economia mundial e o processo de desenvolvimento não ocorreriam por meio de forças espontâneas do mercado. No campo teórico, a “revolução” keynesiana e as teorias estruturalista e desenvolvimentista⁴ influenciaram o planejamento estatal através do desenho e aplicação de políticas econômicas nos países capitalistas do centro e da periferia. Nos países periféricos, os governos promoveram investimentos em setores considerados como prioritá-

¹ Doutorando pelo PPGE/UFF, pesquisador do Grupo de Pesquisa em Financeirização e Desenvolvimento (FINDE) e Técnico do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE).

² Doutorando pelo PPGE/UFF, pesquisador do Grupo de Pesquisa em Financeirização e Desenvolvimento (FINDE), assessor do Coletivo Nacional dos Eletricitários, e Diretor do Ilumina.

³ Ver mais em: <https://vulnerabilityatlas.org/usando-o-mapa?lang=pt#proximamente>.

⁴ Com destaque para as teorias cepalinas, no caso da América Latina.

rios à estratégia de industrialização por meio da substituição de importações, bem como a ampliação de serviços de utilidade pública em nível nacional, regional e local.

No Brasil, a formação e expansão dos “blocos produtivos estatais” fornecedores de serviços e insumos básicos viabilizaram a base produtiva pesada do setor industrial. Nesse período foram criadas as maiores empresas estatais, dentre elas o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES - 1952), as Centrais Elétricas Brasileiras S.A (Eletrobras - 1962)⁵, e a Companhia Estadual de Águas e Esgoto do Estado do Rio de Janeiro (CEDAE - 1975)⁶. Também foram constituídos fundos para-fiscais para providenciar o direcionamento de crédito à expansão da infraestrutura econômica e social. Exemplos são o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS - 1966), mecanismo fundamental para a Caixa Econômica Federal financiar saneamento e habitação popular, e o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT - 1990), mecanismo chave para os desembolsos de longo prazo do BNDES.

Entretanto, o avanço das “ideias anti-keynesianas” a partir da década de 1970, e em especial a convergência teórica no campo ortodoxo (Liberal) nas duas últimas décadas do século passado, acabaram por interditar - ao invés de aprimorar - o debate sobre como deveria ocorrer a participação do Estado na economia. As proposições de política econômica que resultaram deste “Novo Consenso” serviram de orientação para a realização de importantes mudanças institucionais, que, assentadas nos princípios das “finanças saudáveis” e da austeridade, confinaram a ação estatal a um conjunto de regras e restrições orçamentárias. Diante do contexto de maior mobilidade dos capitais internacionais, cresceu a obrigatoriedade do controle das finanças públicas e o papel da política fiscal em defesa da valorização do capital. Coube à política fiscal, o papel de garantir a efetividade da política monetária e servir de “âncora” às expectativas dos agentes quanto ao comportamento das principais variáveis macroeconômicas (LOPREATO 2006, p. 4)⁷.

⁵ A Eletrobras é uma *holding* que controla empresas de Geração e Transmissão de energia elétrica com atuação em todas as regiões do país. A Companhia Hidrelétrica do São Francisco (CHESF - 1948) atua na região Nordeste e é a empresa mais antiga do Grupo.

⁶ A CEDAE foi criada no ano da fusão entre os estados da Guanabara e do Rio de Janeiro. A Companhia nasceu da união de três empresas: a Companhia Estadual de Águas da Guanabara (CEDAG - 1966), a Empresa de Saneamento da Guanabara (ESAG - 1972) e a Companhia de Saneamento do Estado do Rio de Janeiro (SANERJ - 1972).

⁷ Em síntese, o “Novo Consenso Macroeconômico” consistiu-se na incorporação de elementos centrais das duas principais correntes teóricas do *mainstream* econômico que surgiram no bojo da crise das políticas keynesianas. Nesse sentido, preceitos defendidos principalmente no que tange a prevalência da política monetária e a inviabilidade dos instrumentos fiscais no ajustamento da demanda agregada, se tornaram o núcleo duro desse novo paradigma (LOPREATO 2006).

Dentro dessa nova realidade, o processo de globalização financeira tem sido interpretado pela literatura heterodoxa como uma etapa de “internacionalização” do fenômeno que se convencionou chamar de “financeirização”. Em seu aspecto mais amplo, a financeirização pode ser definida como “o papel crescente das motivações financeiras, mercados financeiros, atores financeiros e instituições financeiras na operacionalização das economias nacionais e internacional” (EPSTEIN 2005, p. 3). Como fenômeno, vem sendo discutido com foco principal na economia dos Estados Unidos e outros países centrais desde o fim do sistema monetário de Bretton Woods, mas, no período recente (marcado pelo quadro econômico recessivo generalizado), o interesse se estendeu para as economias emergentes, onde possui implicações particulares de acordo com cada país e tipo de agente econômico (famílias, empresas-não financeiras, instituições financeiras, Estado).

É nesse contexto de maior desregulamentação da economia, como parte das políticas de corte neoliberal nos anos 1990, que os investidores institucionais e instituições financeiras especializadas tornaram-se os proprietários (acionistas) dos grandes grupos empresariais. Sob uma estratégia de valorização acionária, esses agentes tendem a exigir maior flexibilidade e rentabilidade de curto prazo em detrimento de investimentos de longo prazo. Como forma de atender aos anseios desses investidores, o esforço internacional em promover PPPs contou com o apoio de instituições multilaterais como o *Grupo Banco Mundial*. O *International Finance Corporation* (IFC) - em articulação com grupos dos países mais desenvolvidos como G7, G20, dentre outros⁸ -, por exemplo, tinha atuação voltada à construção de consensos sobre a necessidade de estimular arranjos de financiamento com maior participação privada em projetos de infraestrutura com foco nos países em desenvolvimento.

Com a eclosão da crise financeira internacional de 2008, diversos governos se viram obrigados a adotar medidas de incentivo a atividade econômica de forma mais ou menos autônoma, utilizando-se do arcabouço institucional à disposição. O Brasil, nesse sentido, foi um caso de relativo sucesso a partir da ação de suas estatais financeiras e produtivas e da execução de programas de investimento público em habitação popular. Esse esforço, porém, foi paralisado em 2014 por conta de uma crise de múltiplas causas.

Diante da instabilidade institucional pós-impeachment da Presidenta Dilma Roussef em 2016, a onda privatista voltou a prevalecer. A agenda de PPPs, instituída pelo Programa de Parceria do Investimento (PPI) no governo Temer tornou-se um dos principais eixos de política governamental e foi

⁸ Ver mais em Teixeira & Rodriguez (2020).

acompanhada por mudanças importantes no papel do BNDES, que deixou de ser o indutor de investimentos coordenados, para se tornar um agente de apoio à alienação de ativos. O novo papel do Banco pode ser ilustrado pelas capitalizações de empresas *holding* de controle estatal, ou mesmo pela criação e abertura de capital de empresas *subsidiárias*⁹, em diferentes instâncias da federação.

O presente estudo busca discutir a política de privatização dos serviços públicos no Brasil nos governos Temer e Bolsonaro a partir das perspectivas da austeridade e da financeirização. Para tanto, foram selecionados dois casos recentes para análise: a “capitalização” do Grupo Eletrobras que ocorreu em junho de 2022, e a divisão e privatização dos negócios (ou do *core business*, no termo em inglês) da CEDAE. O texto está estruturado em três partes. A primeira traz um breve resgate histórico do novo paradigma de atuação do Estado no contexto da financeirização, com foco no Brasil. A segunda, apresenta o arcabouço da política de privatização no Brasil pós-2016. Os estudos dos casos de privatização da Eletrobras e da CEDAE são o tema da última seção. Por fim, a título de conclusão, são apresentadas algumas considerações acerca dos impactos econômicos e sociais que podem resultar dessa agenda.

BREVE RESGATE HISTÓRICO

Concomitantemente à maior mobilidade e instabilidade dos fluxos internacionais decorrente do processo de globalização financeira, em diversos países passaram a vigorar regras fiscais na década de 1990¹⁰. Neste contexto, os constrangimentos fiscais foram sendo ampliados e adotaram-se limites sobre o endividamento público, despesas públicas e até mesmo sobre as receitas¹¹. A chamada “âncora” fiscal se tornou, assim, elemento preponderante na avaliação do risco-país. No Brasil, em particular, a vinculação do orçamento público às despesas do tipo custeio fez com que a contenção orçamentária recaísse, majoritariamente, sobre as despesas de investimento e, para sinalizar austeridade aos agentes do mercado financeiro internacional, os governos

⁹ Isso porque, para facilitar e acelerar a venda de bens públicos tem se verificado a abertura de capital de subsidiárias, bem como a criação de novas empresas (a serem vendidas), que até pouco tempo representavam parte de departamentos de empresas *holdings*.

¹⁰ Ver Gobetti, 2014.

¹¹ As regras fiscais passaram a ser definidas como “restrições permanentes à política fiscal por meio de limites numéricos sobre os agregados orçamentários”, um “mecanismo institucional destinado a apoiar a credibilidade e a disciplina fiscal” (FMI 2009, p. 4).

suspenderam (ou mesmo abandonaram) os projetos estruturantes e empresas públicas passaram a ser privatizadas.

Um dos resultados dessas medidas foi a desestruturação dos setores de infraestrutura no país, sendo que a reorganização patrimonial do setor público eliminou um dos elementos formadores do pacto federativo brasileiro: a articulação de empresas estatais federais e suas congêneres a nível estadual, o que permitia a utilização de um modelo específico de formulação de políticas setoriais e de distribuição regional dos investimentos públicos (LOPREATO 2013). Nesse sentido, na virada do século foram implementados instrumentos “permanentes” de restrição fiscal com a prerrogativa de garantir o ajuste das contas públicas, reforçando a imposição de regras de controle financeiro para estados e municípios. Os altos gastos com juros da dívida pública, o compromisso em gerar superávits primários¹² e o baixo volume de investimento público foram as principais características dos anos iniciais desse novo arranjo institucional no Brasil.

Em consonância a esse processo, a financeirização das economias foi aprofundada. No tocante as empresas do setor produtivo, a queda do nível de investimento é uma das consequências da reorientação das empresas para estratégias de maximização do valor acionário, e repercute negativamente no nível de produto e de emprego. A redistribuição de lucros pode ser verificada pela queda relativa dos lucros provenientes do setor não-financeiro frente aos lucros do setor financeiro¹³.

No âmbito estatal, a financeirização vem se manifestando através de diferentes vias: (i) instituições públicas adotam motivos financeiros; (ii) entidades estatais se engajam em inovações financeiras via criação de novos instrumentos financeiros e mercados; (iii) governos se engajam em estratégias de acumulação financeira atuando nos mercados como firmas privadas e; (iv) instituições políticas e estatais contribuem direta ou indiretamente para a financeirização da vida dos cidadãos¹⁴.

¹² Ao assumir o papel central da política fiscal, as metas de resultado primário passaram a impor um caráter intrinsecamente *pró-cíclico*, tendo seu comportamento explicado mais pela evolução da arrecadação do que da despesa, comportamento que se inverteu a partir da crise financeira internacional, quando a receita líquida passou a crescer a taxas menores do que a despesa (DWEK & TEIXEIRA 2018).

¹³ Há um aumento da parcela do lucro não-operacional (financeiro) na participação do lucro total das firmas não-financeiras como uma estratégia de compensar a retração das atividades tradicionais através do aumento da atividade financeira (PALEY 2013; KARWOWSKI & STOCKHAMMER 2016).

¹⁴ Ver mais em: Karwowski & Centurion-Vicenzio (2022).

O novo paradigma de atuação do Estado na globalização financeira

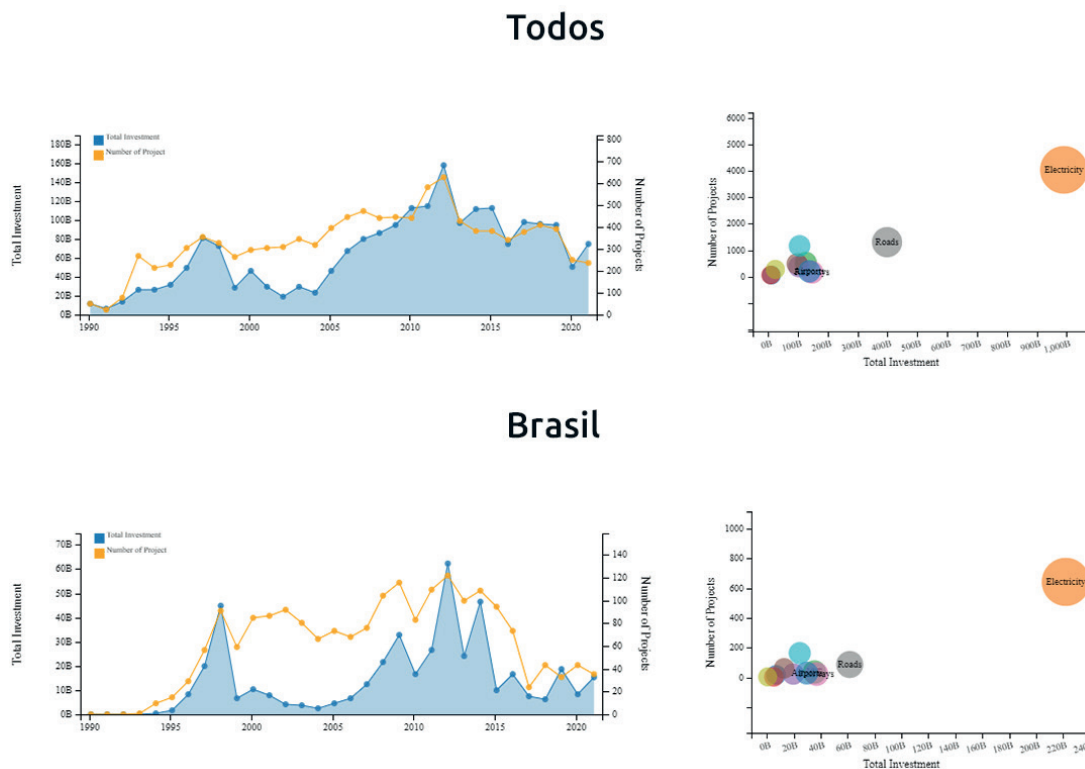
O comportamento cíclico dos fluxos de capital durante o processo de liberalização financeira dos anos 1990, acabou constituindo-se em um elemento adicional de instabilidade para as economias nacionais. A tendência de apreciação cambial foi um dos efeitos da financeirização “periférica” em países como o Brasil, e passou a ser identificada como uma das principais causas do processo de desindustrialização prematura¹⁵. Além de reduzir o espaço de política econômica, também se manifesta na gestão do setor público, alterando as relações entre o ente público, os cidadãos e o mercado financeiro. No caso das despesas com provisões sociais, se traduz por meio da transformação de serviços públicos em ativos financeiros negociáveis.

Frente a sistemas financeiros cada vez mais desregulamentados, reforçou-se a dimensão do chamado “capitalismo de fundos”, caracterizado por uma maior centralidade de fundos de pensão com gestão internacionalizada, fundos soberanos, fundos mútuos, fundos fiduciários de bancos, fundos administrados em geral (entre outros) em projetos de infraestrutura e oferta de serviços públicos essenciais¹⁶. No caso brasileiro, essa nova realidade se faz presente e os investimentos privados, com grande participação de fundos internacionais tem sido sintomático desde meados dos anos 2000. O Quadro 1, a seguir, é ilustrativo ao demonstrar, com base em dados do Banco Mundial, a evolução da participação privada em infraestrutura nos países emergentes e no Brasil.

¹⁵ Conforme Oreiro, Feijó e Punzo (2021, p. 21) “a política fiscal pró-cíclica adotada em 2015, durante a grande recessão brasileira (2014-2016), é uma prova clara do efeito da financeirização periférica sobre a redução da autonomia de política econômica”.

¹⁶ Ver mais em O’Brien & Pike (2017).

QUADRO 1. PARTICIPAÇÃO PRIVADA EM INFRAESTRUTURA NOS PAÍSES EMERGENTES E NO BRASIL* - TOTAL E POR SETORES SELECIONADOS, 1995-2020, EM USD



Fonte: World Bank (2022). Nota (*): (i) total do investimento contratado, (ii) montante e número de projetos. O setor elétrico concentrou a maior parte dos investimentos em infraestrutura nos países emergentes e no Brasil. Disponível em: <https://ppi.worldbank.org/en/ppi>

Além de evidenciar um comportamento similar, chama a atenção nos gráficos acima o crescimento no Brasil dos investimentos com participação privada em infraestrutura, em especial em 2012, quando comparado com o consolidado de mais de uma centena de países de renda média e baixa.

A crise financeira internacional 2008 e seus desdobramentos

A crise financeira internacional de 2008 impactou diretamente as teses do consenso liberal. A necessidade de resposta dos governos através de políticas econômicas contracíclicas provocou mudanças importantes, inclusive, no receituário do Fundo Monetário Internacional (FMI) que passou a adotar (ainda que temporariamente, até meados de 2010), uma posição mais pragmática

quanto à utilização de estímulos fiscais discricionários¹⁷. Surgiram assim propostas para que os regimes fiscais dos países contemplassem explicitamente a expansão do investimento público, sobretudo por meio de programas de infraestrutura. O compromisso global com a *transição* para uma economia de baixo carbono tornou-se, ademais, elemento central na defesa da intervenção estatal (IEA & FMI 2020; FMI 2020).

No que refere ao papel das empresas estatais, o receituário seguiu o mesmo princípio aplicado às finanças públicas, isto é, os governos deveriam minimizar sua discricionariedade. Apenas recentemente é que o FMI passou a recomendar a ampliação de investimentos no setor de infraestrutura através da utilização dessas empresas como forma de impulsionar a recuperação econômica e alavancar políticas domésticas e globais voltadas à transição energética e ecológica, ainda que defendendo a participação minoritária dos Estados nestas empresas (FMI 2020)¹⁸.

O investimento público no Brasil no contexto da crise financeira internacional

Em meados dos anos 2000, o Brasil registrou uma ligeira recuperação das taxas de investimento público quando comparado aos anos anteriores. O avanço se concentrou entre os anos de 2005 e 2010 e decorreu da reorientação na estratégia de intervenção estatal através da formulação de programas para alavancar o investimento produtivo, tais como o Projeto Piloto de Investimentos (PPI - 2005) e o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC I - 2007). A expansão do investimento público foi ainda facilitada pelo aumento da arrecadação decorrente da melhora do cenário econômico doméstico e internacional, e pela adoção de medidas de flexibilização do arcabouço institucional vigente.

Na esteira da crise internacional de 2008, foram adotadas medidas complementares: a ampliação da oferta de crédito por parte dos bancos públicos, a flexibilização de restrições à tomada de crédito por parte dos governos estaduais e empresas estatais e o incremento de capital dessas empresas. Neste contexto, as duas maiores empresas estatais federais, Petrobras e Eletrobras,

¹⁷ Esta posição, que não mais endossava totalmente a idéia da austeridade, mas também não incorporava princípios mais heterodoxos ficou conhecida por “Novo Fiscalismo” (FIEBIGER & LAVOIE 2017, p. 315).

¹⁸ O Fundo manifesta uma série de preocupações quanto à gestão de empresas estatais, dentre elas o risco fiscal relativo ao endividamento e a possibilidade de regaste por parte do governo de empresas estatais em dificuldades financeiras.

foram retiradas da contabilidade da necessidade de financiamento do setor público. Já o BNDES passou a ser o principal instrumento de política contracíclica do governo brasileiro. Segundo Dweck & Teixeira (2018), os empréstimos feitos pelo Tesouro ao banco podem ser equiparados ao *Quantitative Easing* realizado pelos países centrais, pois garantiu que os desembolsos do Banco triplicassem entre 2007 e 2010, numa tentativa pioneira de utilização da dívida pública como mecanismo direto de financiamento do investimento produtivo¹⁹.

Em parte, as ações do BNDES contemplaram o *guidance* do Banco Mundial sobre estímulos às PPPs, o que contribuiu para que centenas delas fossem viabilizadas em diferentes setores e instâncias federativas, incluindo parcerias com as estatais (Ver Teixeira & Silva 2019). Nesse sentido, ao longo da década seguinte – mais especificamente a partir de 2011 – o Banco passou a ser um instrumento incentivador da participação do mercado de capitais em projetos de infraestrutura. Defendia-se que as chamadas *debêntures de infraestrutura*, combinadas com diversas engenharias financeiras, impulsioariam os financiamentos quando fosse viabilizado o “aprofundamento” do mercado secundário para a comercialização desses papéis²⁰.

O ano de 2011, marca também o fim do excedente orçamentário para fins de investimento público, que, desde então passou a declinar progressivamente. Dentre as hipóteses apontadas para essa queda, considera-se que: (i) os estrangulamentos orçamentários aos investimentos voltaram a se intensificar; (ii) a reorientação da política econômica passou a privilegiar subsídios e desonerações - sendo que os subsídios foram os que mais cresceram dentro das despesas primárias; (iii) houve desaceleração da arrecadação, devido ao fraco desempenho do PIB; (iv) o aumento da rigidez dos gastos sociais; (v) a ocorrência de amarras legais para a execução dos grandes projetos; (vi) houve prioridade aos investimentos privados através de concessões de serviços públicos; (vii) a instabilidade política e; (viii) a piora das condições de liquidez do mercado internacional²¹.

¹⁹ Para permitir que a política anticíclica fosse implementada, transferiu-se para o BNDES o montante de R\$ 440,8 bilhões em títulos do Tesouro Nacional entre 2008 e 2014. Até 2022, o Banco já devolveu R\$ 609,4 bi (em valores correntes), incluindo juros, adiantando-se aos prazos previamente acordados. Vale mencionar que até então a principal fonte era FAT. Disponível em: (<https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/transparencia/recursos-do-tesouro-nacional>).

²⁰ Com vistas a permitir que isso acontecesse, uma série de leis e normas foram se desenhando para licitação e contratação e o novo desenho do mercado combinaria Fundos de Investimento em Participações em Infraestrutura (FIP-IE) e outros mecanismos de remuneração variável, além de inovações em relação ao fundo garantidor de parcerias, direcionando “poupança” para novos projetos em condições e prazos adequados.

²¹ Ver mais em: Orair (2016, p.27).

A NOVA ONDA DE REFORMAS LIBERAIS E PRIVATIZAÇÕES NO BRASIL

A partir de 2015 o país passou a enfrentar um período conturbado. As denúncias da operação “Lava-jato” encontraram eco em parcelas influentes da sociedade brasileira, jogando as empresas estatais federais no epicentro da crise político-institucional. A “condenação” de empresas, tanto públicas quanto privadas, no lugar de criminalizar apenas seus dirigentes, acabou impactando negativamente toda a atividade econômica e servindo como “justificativa” para uma nova política de privatização²².

O documento intitulado “*Uma Ponte para o Futuro*”²³, elaborado pelo partido do então vice-presidente da república, Michel Temer, pode ser considerado um marco para os anos seguintes, dado que trazia as principais diretrizes do que acabou sendo implementado com o impedimento da Presidente Dilma Roussef. De forma geral, as propostas contidas no documento reforçavam a dimensão de que uma nova rodada de reformas liberalizantes estava por vir, com foco na Reforma Trabalhista (2017), Reforma da Previdência (2019), privatizações e concessões, dentre outras medidas. O diagnóstico era que havia a necessidade de um forte ajuste fiscal e de transferência de atribuições do Estado para o setor privado “no que fosse possível”, principalmente em setores de infraestrutura.

Para viabilizar a guinada política e econômica no primeiro momento, e ao mesmo tempo não deixar margem para que futuros governos pudessem empreender políticas mais ativas, em 2016 foi aprovada a *Emenda Constitucional nº 95 (EC 95)*, mais uma regra fiscal com vistas a restringir as despesas públicas. Também conhecida como Teto de Gastos, impunha limites (no prazo de 20 anos!) ao crescimento destas e, dentro deste novo regramento, o endividamento de estados e municípios com a União passou a ser ancorado por Regimes de Recuperação Fiscal (RRF).

A retirada do Estado contou ainda com novos componentes, extrapolando a (mera) retórica das privatizações dos anos 1990 a respeito da maior “eficiência alocativa” por parte do mercado, pois trouxe a agenda da austeridade como um fim em si mesma. Nesse sentido, essa segunda *onda* de reformas pode ser definida por seus três aspectos principais: (i) *desmonte institucional*, (ii) *regimes de austeridade fiscal* e (iii) *privatização de serviços públicos*. Neste

²² Ver mais em: DIEESE/CUT/ 2021.

²³ <https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2016-05/acoes-do-governo-temer-estao-baseadas-no-documento-uma-ponte-para-o>

novo cenário, as privatizações têm ocorrido tanto no modelo tradicional (via transferência de ativos para a iniciativa privada), quanto por meio de *mecanismos mais “sofisticados”* e modelagens mais complexas.

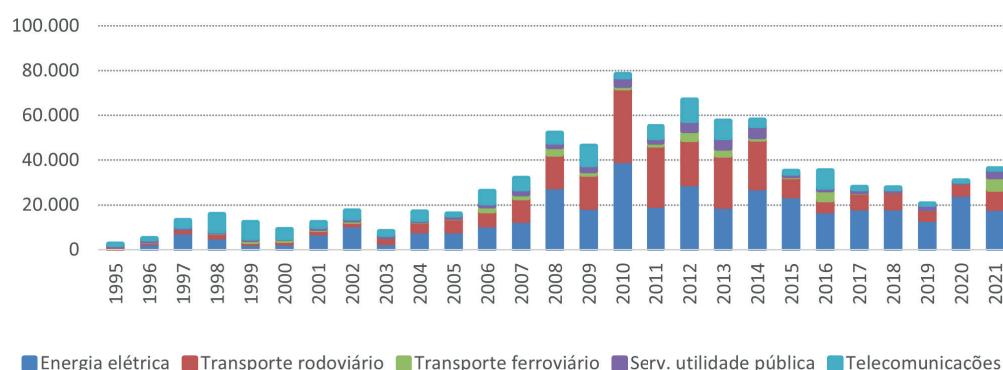
A mudança no papel do BNDES

Uma mudança importante se refere ao financiamento dos projetos estruturantes, simbolizada no desmonte das capacidades de indução e coordenação de investimentos²⁴. Neste aspecto, a transformação do BNDES foi radical. Ao longo dos anos 2000, frente ao regime de metas de inflação ancorado em elevadas taxas de juros reais (dentre as maiores do mundo), os juros subsidiados pelo banco foram condição *sinequanon* para que não houvesse uma paralisia completa do investimento de longo prazo. Desde 2016, entretanto, houve movimento coordenado para impedir que o BNDES atuasse como instrumento direcionador de crédito. O aumento do endividamento público e dos déficits primários foram, propositadamente, atribuídos à captação de empréstimos do Banco através de repasses de títulos do Tesouro Nacional.

A taxa de juros de longo prazo (TJLP), referência criada no início do Plano Real (em 1994, e atualizada periodicamente pelo Conselho Monetário Nacional) foi então substituída por uma taxa semelhante as taxas de mercado no nível e na volatilidade, a Taxa de Longo Prazo (TLP). Sacramentada em 2018, a medida tinha como pressuposto permitir que os agentes de mercado, finalmente, se inclinassem ao financiamento de longo prazo no país. O resultado é que os níveis de desembolso regrediram consideravelmente, com severas repercussões nos investimentos produtivos, conforme mostra o Gráfico a seguir.

²⁴ A política macroeconômica e financeira que rege o sistema financeiro doméstico há mais de três décadas, ao mesmo tempo em que alimenta a sua “*disfuncionalidade*”, permite estratégias de gestão extremamente rentáveis, incluindo os bancos públicos. <https://valor.globo.com/financas/noticia/2022/04/18/dos-10-bancos-mais-rentveis-do-mundo-4-so-brasileiros.ghtml>

GRÁFICO 1. DESEMBOLSOS DO BNDES PARA INFRAESTRUTURA – SETORES SELECIONADOS, 1995-2021, EM R\$ (EM VALORES NOMINAIS)



Fonte: BNDES – Elaboração dos autores.

Nos anos mais recentes, por fim, delibou-se que o BNDES não mais seria um banco de desenvolvimento, mas de “inteligência”. Para tanto, o chamado *Hub de Projetos*²⁵ relegou toda a *expertise* desenvolvida por décadas a se tornar um mecanismo estruturador de PPPs e de desestatização, em detrimento da promoção de políticas públicas.

O arcabouço legal das privatizações de Temer e Bolsonaro

Em linha com a política de austeridade, a orientação para as empresas estatais em âmbito federal se alterou radicalmente a partir de 2016, e a gestão dos ativos passou a ter como foco a recuperação da rentabilidade em detrimento da manutenção dos investimentos. Instituído por Medida Provisória (Medida Provisória 727/2016), o Programa de Parcerias do Investimento (PPI) tinha como prerrogativa reduzir entraves burocráticos e interferências por parte do Estado, passando a priorizar o papel da iniciativa privada em novos investimentos em infraestrutura, o que incluía a transferência de ativos estatais. Vale ressaltar que tanto no PPI, quando no *Hub de Projetos* do BNDES, as privatizações incluem concessão de florestas e parques nacionais.

Com vistas a agilizar o processo, as regulamentações do novo Programa Nacional de Desestatização²⁶ se deram por meio de decretos presidenciais (DIEESE 2017, p.4)²⁷. Em 2018, 191 empreendimentos haviam sido qualificados

²⁵ <https://hubdeprojetos.bndes.gov.br/pt/>

²⁶ PND, Lei 9.491 de 1997.

²⁷ <https://www.dieese.org.br/notatecnica/2018/notaTec189Estatais.pdf>

para serem concedidos à iniciativa privada. Desses, 105 já haviam sido concluídos ao final daquele ano. Ainda segundo o documento, a arrecadação com bônus de outorga de concessões públicas atingiu R\$ 46,3 bilhões, e, em tese, geraria R\$ 200 bilhões em investimentos ao longo dos anos subsequentes. Como destacado, as estruturas de financiamento, nesse contexto, também foram fortemente alteradas.

Nessa linha, uma primeira tentativa de privatização da Eletrobras (Projeto de Lei nº 9.463/2016) foi enviada ao congresso pelo executivo federal poucos dias após a consumação do processo de impeachment. A proposta buscava reverter a política adotada pela presidente Dilma que definiu as condições para a prorrogação de um conjunto importante de concessões de energia elétrica em 2013 (Medida Provisória nº 579 de 2012, convertida na Lei nº 12.783/2013). De forma sintética, a medida estabeleceu que concessões a vencer – usinas hidrelétricas (UHes) e sistemas de transmissão – permanecessem sob a operação das empresas, desde que passassem a praticar tarifas módicas²⁸. O objetivo central era provocar uma mudança estrutural no patamar da tarifa de energia elétrica brasileira, uma das mais caras do mundo, a despeito da nossa matriz ser predominantemente renovável²⁹.

Através do PPI, o governo empenhou-se em redesenhar o aparato estatal para uma nova onda de privatização, o que incluiu empresas públicas estaduais dos setores de saneamento e energia elétrica. Para isso, o BNDES foi encarregado de aglutinar os interesses privados através da criação de uma entidade privada, o Fundo de Apoio à Estruturação de Parcerias (Faep) com fins de estruturar e modelar PPPs em conjunto com a União, estados e municípios. A Resolução nº 4 do Conselho do PPI, por exemplo, se posicionava “pela qualificação de empreendimentos públicos estaduais de saneamento por meio de contratos de parceria com o setor privado”, já sugerindo, inclusive, as datas para o edital e o leilão das empresas de saneamento dos Estados do Rio de Janeiro (CEDAE), Pará (COSANPA) e Rondônia (CAERD).

²⁸ As concessões de serviço público de energia elétrica (geração, transmissão e distribuição de eletricidade) são de competência federal, ou seja, a União é o poder concedente deste tipo de serviço. Nesse particular, é a Lei nº 8.897/1995 (Lei de Concessões) que dispõe sobre o regime de concessão previsto no art. 175 da Constituição Federal de 1988. De acordo com o art.42 da referida Lei, “(1o) Vencido o prazo mencionado no contrato ou ato de outorga, o serviço poderá ser prestado por órgão ou entidade do poder concedente, ou delegado a terceiros, mediante novo contrato”.

²⁹ Todavia, acabou alcançando apenas as concessões da Eletrobras, pois outros grupos estatais estaduais envolvidos – Cemig, Cesp e Copel – não aceitaram as condições de renovação, que se resumiram no pagamento de um valor a título de indenização por ativos não amortizados, e novas tarifas ao custo de operação e manutenção.

Além de contarem com diversos mecanismos de incentivos a investidores privados (já tratados ao longo deste texto), as novas privatizações, trouxeram outros elementos, como é o caso das amarras relacionadas aos chamados Regimes de Recuperação Fiscal. Como parte do processo de renegociação das dívidas dos estados com a União, esses regimes foram instaurados por meio da Lei Complementar nº 156/2016, pelo Teto de Gastos (EC 95) e da Lei Complementar nº 159/2017 (que versava sobre repactuação das dívidas estaduais).

Os planos de recuperação fiscal para os estados previam, dentre outras ações, a privatização de ativos estaduais como contrapartida da renegociação e do alongamento do prazo para o pagamento das dívidas à União. A CEDAE, que se mantinha 100% pública, foi o exemplo mais sintomático, e veio em linha com a privatização das Companhias Estaduais de energia elétrica e de saneamento do RS (CEEE e CORSAN), além de outras propostas em curso como a da Companhia de energia elétrica de MG (CEMIG). Em 20 de fevereiro de 2017, a Assembleia Legislativa do Rio de Janeiro (ALERJ) aprovou o projeto de Lei enviado pelo Executivo estadual para autorizar a venda de ações da CEDAE como contrapartida para viabilizar um empréstimo de R\$ 3,5 bilhões do governo federal ao estado.

A situação das contas públicas de diversas unidades da federação piorou com a crise econômica iniciada em 2015 e, de fato, o quadro fiscal do Rio de Janeiro talvez seja o mais complicado no que tange ao endividamento e a dificuldade em gerar receitas e arcar com os compromissos financeiros. Essa complexidade, entretanto, tem raízes antigas e está associada aos tempos em que este deixou de ser capital da República e a breve existência do chamado estado da Guanabara³⁰. Atualmente, o estado é altamente dependente das receitas do petróleo. A extração de óleo e gás, associada aos preços do petróleo, por sinal, tiveram duas consequências complementares a partir dos anos 2000. De um lado, um incremento da arrecadação por contado do aumento do repasse de recursos de compensação (Royalties e participações especiais). De outro lado, o aprofundamento da dependência de receitas extraordinárias, sujeitas a todos os tipos de especulação. Nesse cenário, os investimentos privados se tornam ainda mais pró-cíclicos, atados a classificação das agências internacionais.

³⁰ A estrutura de receitas do Rio de Janeiro foi fortemente abalada nessa transição. Basta considerarmos que, como capital do país, o Rio sediava diversas empresas nacionais e internacionais, era o principal centro financeiro e tinha dinamismo em sua atividade econômica. Apenas para exemplificarmos os efeitos da quebra da estrutura econômica, apesar de deter um dos maiores PIBs do país, em termos de arrecadação per capita o Rio aparece entre os piores do país, muito por conta da baixa base para arrecadação de impostos.

Em 2010, por exemplo, o Rio de Janeiro recebeu o “selo bom pagador” da Standard & Poor’s (S&P), o que facilitou a obtenção de novos empréstimos, gerando uma “ilusão fiscal” de que poderia se endividar acima da sua capacidade de pagamento. A construção de infraestruturas para a Copa do Mundo de 2014 e as Olimpíadas de 2016, acabaram gerando endividamentos com altos custos para o estado no momento posterior à realização. Exemplo do período de “bonança”, foram as diversas PPPs que ganharam corpo, principalmente na capital, como a reforma do estádio do Maracanã, o incremento da infraestrutura de transportes (VLT e BRT) e a área central da cidade (a região batizada como “Porto Maravilha”) que se tornou uma PPP com garantias públicas no que tange às receitas oriundas de sua exploração.

No período compreendido entre os dois grandes eventos, e exatamente em um cenário de queda dos preços internacionais, entretanto, o quadro recessivo já se apresentava. A lógica da financeirização, associada as agências de classificação de risco mostrou então sua face perversa, quando a própria S&P rebaixou a nota de crédito de “BBB-” para “BB+”, retirando o grau de investimento do estado do Rio de Janeiro³¹. A situação de insolvência financeira vindoura culminou com o “decreto de calamidade financeira” e, na sequência, com a adesão ao primeiro RRF³², em 2017. Desde então, foram 3 regimes negociados com a União, partindo da lógica de que este funcione como um mecanismo de reenquadramento das contas públicas estaduais.

O resultado verificado entre 2016 e 2020, entretanto, foi de deterioração do quadro fiscal, justamente pela lógica pró-cíclica desse tipo de ajuste. A título de ilustração, a retroalimentação entre os juros da dívida e os encargos contratuais, num contexto de recessão econômica, gerou aumento do desequilíbrio e, como “solução”, garantiu-se a captação de mais R\$ 2,9 bilhões (junto ao banco BNP Paribas), tendo as ações da CEDAE de garantia. Detalhes sobre as consequências dessas medidas serão tratados na próxima seção, com a intenção de discutir as privatizações recentes a partir da lógica dos regimes de austeridade e de financeirização.

³¹ Nos anos seguintes, o Rio de Janeiro ultrapassou o limite de despesas de 200% estabelecido pela Lei de Responsabilidade Fiscal, chegando em 2020 a 315,74% (R\$ 187,85 bilhões) da Receita Corrente Líquida.

³² <https://tesourotransparente.gov.br/publicacoes/regime-de-recuperacao-fiscal-do-estado-do-rio-de-janeiro/2019/30>

OS CASOS DE PRIVATIZAÇÃO DA CEDAE E DA ELETROBRAS

Esta seção busca explicitar como ocorreram os processos de privatização da Companhia Estadual de Águas e Esgoto do Estado do Rio de Janeiro (CEDAE) e das Centrais Elétricas Brasileiras S.A (Eletrobras), sacramentados nos últimos anos no Brasil, bem como seus possíveis desdobramentos econômicos e sociais.

Em ambos os processos, os princípios norteadores da agenda neoliberal de que o Estado deve se retirar da provisão de serviços públicos (mantendo-se apenas como regulador setorial) seguem valendo, mas há novos elementos associados à austeridade fiscal e à crescente financeirização das economias e do Estado, conforme será demonstrado.

Para tanto, faremos um breve resgate da privatização de empresas de saneamento nas últimas três décadas no Brasil. A ideia é evidenciar problemas associados ao não cumprimento de metas, que acabaram, em alguns casos tendo como consequência a reestatização desses serviços, para em seguida nos debruçarmos sobre o caso da CEDAE propriamente dito. Na análise da Eletrobras, buscaremos demonstrar como tal iniciativa deve subordinar a empresa (e os investimentos no setor elétrico como um todo) à lógica financeira, retirando do Estado a capacidade de coordenar um setor crucial para o desenvolvimento do país.

Privatização do Saneamento: o caso da CEDAE

Os serviços de saneamento básico no Brasil têm algumas peculiaridades que remetem ao período da Ditadura Militar. As concessões, por exemplo, são municipais, mas a operação do saneamento é realizada por empresas estaduais. Na primeira onda de privatizações nos anos 1990 e 2000, várias empresas foram privatizadas ou abriram seu capital, com repercussões importantes em termos de serviços e tarifas para a população³³.

³³ Em 2018, segundo a Associação Brasileira de Concessionárias Privadas de Serviços Públicos de Água e Esgoto (Abcon), a iniciativa privada operava os serviços de fornecimento de água e esgotamento sanitário em 316 municípios de 18 estados no Brasil. Dentre os 258 contratos de prestação de serviços naquele ano, 133 eram de concessões plenas, 28 parciais, 15 parcerias público-privadas (PPPs), 3 locações de ativos e 1 subdelegação de serviços e outros 78 contratos de assistência técnica. De acordo com o Sindicato Nacional das Concessionárias Privadas de Serviços Públicos de Água e Esgoto (Sindcon), seis empresas concentravam em torno de 95% dos negócios privados: OAS, GS Inima, Odebrecht Ambiental, Águas do Brasil, Aegea e Cab Ambiental. Ao mesmo tempo, grupos estrangeiros como o japonês Itochu, o fundo de investimen-

Diversos problemas surgiram nos modelos privados de gestão. No tocante as concessões plenas, os dois casos mais emblemáticos são os dos municípios de Manaus, no Amazonas, e de Itu, em São Paulo. No primeiro, a Manaus Ambiental (parceria entre os grupos Águas do Brasil e Solví) é a responsável pelo tratamento e distribuição de água, coleta e tratamento de esgoto. Essa empresa, vale ressaltar, substituiu a também privada Águas do Amazonas, empresa que assumiu os serviços em 2000 após a empresa francesa Suez vencer o leilão da Manaus Saneamento. A antiga concessionária deveria fazer investimentos e melhorias no sistema de abastecimento, mas não houve evolução satisfatória e a população continuou sofrendo com a falta de água, ensejando uma repactuação (em 2007), mas ainda assim os resultados ficaram longe dos prometidos. Em maio de 2012, a Águas do Amazonas foi substituída pela Manaus Ambiental. Por fim, diversos conflitos relacionados à água foram documentados ao longo das últimas décadas no município, em especial no que se refere aos impactos sobre as mulheres.³⁴

Já em Itu, a gestão do saneamento básico passou a ser privada a partir de 2007. Entretanto, a prefeitura decretou intervenção em junho de 2015 e encerrou o contrato de concessão. Em janeiro de 2017, a Câmara Municipal criou a Companhia Ituana de Saneamento (CIS) e devolveu ao poder público a administração dos serviços no município. O objetivo era evitar a repetição do longo racionamento de água, ocorrido entre 2014 e 2015. As justificativas que levaram ao rompimento do contrato foram o não cumprimento dos investimentos previstos, aumento abusivo de tarifa e sucateamento de equipamentos e instalações.

No que se refere as PPPs, a parceria celebrada em 2013 entre o governo do estado de Pernambuco por meio da Companhia Pernambucana de Saneamento (Compesa) e a Odebrecht Ambiental se mostrou bastante problemática. Ainda que estivesse no contrato universalizar os serviços de esgotamento sanitário (aumentar a coleta de esgotamento sanitário de 30% para 90% e o tratamento de 10% para 100%) o corpo técnico do Tribunal de Contas de Pernambuco (TCE) constatou irregularidades³⁵.

to canadense Brookfield e o fundo soberano GIC, de Cingapura, começavam a aumentar sua participação nos investimentos, principalmente via aquisição de papéis desses grandes grupos citados. Em 2017, por exemplo, o Brookfield adquiriu a participação da Odebrecht no capital da Odebrecht Ambiental (70%), maior grupo privado do saneamento. Os outros 30% permaneceram com o antigo acionista da Odebrecht, o Fundo de Investimento do FTGS (F-FGTS) administrado pela CEF. A empresa passou a se chamar BRK Ambiental. Ver mais em: <https://www.dieese.org.br/notatecnica/2017/notaTec183saneamento.html>

³⁴ <https://www.equit.org.br/novo/wp-content/uploads/2013/03/a-provatizacao-da-agua.pdf>.

³⁵ Após 2 anos de atraso no cronograma de obras, a parceira privada não teve a receita diminuída e, de acordo com o contrato, a Odebrecht Ambiental recebia da Compesa 86,5% do que a

Em Tocantins, uma concessão parcial entre a Odebrecht Ambiental e a Saneatins para atendimento das maiores cidades do estado do Tocantins também gerou problemas que levaram à suspensão do contrato e à retomada dos serviços pela Agência Tocantinense de Saneamento (ATS). No período entre 2013 e 2015 foram instauradas duas Comissões Parlamentares de Inquérito (CPI) para investigar a Saneatins/Odebrecht Ambiental, incluindo denúncias de diferenciação nas cobranças dos serviços nos municípios atendidos pelo consórcio, distorções por conta da metodologia para aferição do valor da tarifa, entre outras. O aumento das tarifas de água e esgoto, cobrança abusiva de instalação de equipamentos nas residências, destruição de ruas para instalação de equipamentos sem os devidos reparos, cobrança de tarifa mínima em contas suspensas, classificação de consumidores residenciais como consumidores industriais, foram alguns dos resultados dessa concessão.

Esses exemplos são importantes por dois motivos. Por um lado, chama a atenção que muitos dos serviços prestados pela iniciativa privada no Brasil não se mostraram mais eficientes do ponto de vista econômico-financeiro, e nem impactaram positivamente a qualidade e o preço dos serviços prestados. Por outro lado, permitem problematizar a aposta feita a partir do Novo Marco do Saneamento aprovado em 2020 (Lei 14.026/2020), como a nova panaceia para atração de investimentos para o setor. O Novo Marco, ademais, apenas pode ser entendido se associado aos regimes fiscais em vigor no país, intrinsecamente conectados com a financeirização dos serviços públicos.

O caso da CEDAE

A intenção dos governos do estado do RJ de privatizar a CEDAE é antiga. Para tanto, ao longo da década de 2010, a empresa foi sendo paulatinamente administrada com vistas a redução de custos operacionais e terceirização de serviços, de modo a facilitar um posterior processo de privatização. Medidas de imunidade tributária e o “tarifaço” para o setor de saneamento em nível nacional, aprovado em 2016, por exemplo, permitiram ajustes nos balanços patrimoniais³⁶.

estatal pernambucana recolhia nos locais atendidos pela PPP, o que significava algo em torno de R\$ 15,0 milhões por mês.

³⁶ O lucro líquido saltou de R\$ 280 milhões em 2017 para R\$ 1,02 bilhão em 2019 (crescimento de 264%), a empresa se tornou credora líquida e houve maior capacidade de geração de caixa. Concomitantemente, houve redução do investimento, ainda que algumas melhorias na cobertura para a população tenham acontecido. Destaca-se, entretanto, que as melhorias poderiam ter sido mais relevantes, caso a empresa não estivesse sendo saneada para atrair investidores privados.

Em 29 de dezembro de 2020 foi divulgado o edital com os termos da privatização, uma das condições de adesão ao RRF. Os serviços, antes prestados em sua totalidade pela empresa, foram então divididos em dois (desverticalizados), os chamados *upstream* (serviços de reserva, captação, adução e tratamento de água) e *downstream* (distribuição de água ao usuário final, coleta e tratamento de esgotos e disposição final de efluentes). A CEDAE³⁷, por esse novo recorte, permaneceu como responsável pelas atividades *upstream* na Região Metropolitana do Estado do Rio de Janeiro (RMRJ), enquanto o segmento de *downstream* foi privatizado em blocos – nos municípios do interior ambas as etapas foram delegadas a concessionárias privadas. Quanto às áreas geográficas de atuação, quatro blocos foram leiloados: os blocos 1, 3 e 4 foram arrematados pela Águas do Brasil por, respectivamente, R\$ 8,2 bilhões, R\$ 7,2 bilhões e R\$ 2,2 bilhões; já o bloco 2 foi adquirido pela Iguá por R\$ 7,3 bilhões. No total, foram arrecados cerca de R\$ 25 bilhões, sendo que, desse montante, R\$ 15 bilhões entraram nos cofres estaduais, R\$ 1,5 bilhão se destinou para a remanescente CEDAE e o restante para o caixa das prefeituras dos municípios.

Chama a atenção que a separação em “blocos” foi realizada para atrair empresas para as regiões mais lucrativas e com menores riscos (sejam eles de demanda, de inadimplência, de “furto” de água, etc.). Nesse sentido, as regiões das periferias e as comunidades mais pobres, onde residem as famílias mais vulneráveis, tiveram menor interesse por parte do mercado e devem ter serviços mais terceirizados³⁸. Destaca-se ainda que, em todo o processo, o BNDES funcionou como assistente³⁹, sobretudo na licitação que escolheu

³⁷ Em termos de composição acionária, o que sobra da CEDAE permanece sendo 99,9996% do ERJ e 0,0004% de acionistas minoritários.

³⁸ A Águas do Brasil é uma empresa que atua desde 1998 no país e atualmente detém 13 concessionárias em 15 municípios do país, com destaque para o Rio de Janeiro. Em 2018, diante de sua estratégia de expansão no setor de concessões privadas, recebeu da Fitch Ratings classificação nota AAA (bra). A empresa Iguá, nasceu em 2017, detém 15 concessões e tem participação em 3 PPPs, atendendo 39 municípios no Brasil. A composição acionária da empresa é distribuída entre: FIP Iguá (17,63%), FIP Mayim (41,17%), CPP Investments (14,91%), BNDESPar (13,21%) e AIMCO Ltda (13,08%). No caso dos Fundos de Investimento em participações, todos são geridos pela IG4 Capital, empresa fundada em 2016 com escritórios em Londres, Washington, Madri, São Paulo, Santiago e Lima e que, atualmente, é uma das maiores do segmento de privateequity no Brasil.

³⁹ Conforme já foi mencionado, o adiantamento de R\$ 1,5 bilhão relativo ao processo de privatização representa apenas uma parcela do que a CEDAE deve receber, e seria em tese, utilizado para responder à queda esperada das receitas em 2022. Conforme a Companhia, “os ativos intangíveis não amortizados relacionados aos bens reversíveis referentes aos quatro blocos ocorridos no leilão totalizam R\$ 7.888.154,00 na data-base de 31 de março de 2022 os quais encontram-se em análise por parte da Administração”. Ou seja, toda a infraestrutura física existente ainda precisaria ser remunerada, mas não se sabe exatamente em que termos serão negociadas essas remunerações. Ver mais em: <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/imprensa/noticias/conteudo/definido-vencedor-da-licita-o-para-contrata-o-de-consultoria-da-desestatiza-o-da-cedae>

o consórcio responsável pela modelagem, composto pelo Banco Fator S/A, a Concremat Engenharia e Tecnologia S/A e a Vernalha Guimarães & Pereira Advogados Associados.

A privatização da Eletrobras

A proposta de privatização da Eletrobras – derrotada no governo Temer – foi retomada por Bolsonaro justamente durante a pandemia do coronavírus e às vésperas do pleito eleitoral de 2022, quando o governo federal correu para atender interesses de agentes financeiros na gestão da Eletrobras. A medida controversa foi alvo de críticas por parte de diferentes segmentos da sociedade, mas recebeu aval (ainda que com ressalvas) do Tribunal de Contas da União (TCU).

A proposta foi extemporânea e infelizmente seguiu a linha “negacionista” assumida pelo executivo federal na gestão da pandemia e dos eventos extremos em decorrência do fenômeno das mudanças climáticas. O caminho inverso do que vem ocorrendo frente à adoção de políticas de enfretamento às mudanças climáticas e às ameaças à segurança energética geradas pela guerra da Ucrânia⁴⁰. É nesse sentido que governos de vários países têm procurado utilizar sua influência sobre as empresas de energia (estatais) para “alavancar” políticas energéticas com justiça social, tal qual foi feito, por exemplo, com o programa Luz para Todos no Brasil, executado pela Eletrobras e reconhecido como um dos maiores programas de inclusão social do mundo.

Editada na forma de medida provisória (MP 1.031/2021) e encaminhada em regime de urgência ao congresso nacional no início de 2021 – enquanto o Brasil registrava recordes de casos e mortes por covid-19 – foi tratada à época pelo Ministro da Economia como parte do conjunto de prioridades do governo no combate à pandemia. Em uma entrevista, o Ministro afirmou:

Apresentei 16 reformas – uma por semana. Minha primeira reação à crise do coronavírus foi estruturante: reforçar o sistema imunológico da economia” [...]. Temos três semanas, posso indicar as três medidas mais urgentes. Se a aprovarem a privatização da Eletrobras, temos R\$ 16 bilhões. Fica agora no orçamento e vendo no segundo semestre [...]”⁴¹.

⁴⁰ <https://g1.globo.com/mundo/noticia/2022/07/06/franca-vai-estatizar-totalmente-a-empresa-de-energia-edf.ghtml>

⁴¹ <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2020/03/dados-do-bc-mostram-que-contagio-e-mais-rapido-no-brasil-diz-paulo-qedes.shtml>

Durante a tramitação na Câmara Federal a proposta acabou incorporando elementos estranhos ao seu objeto, sendo o principal deles a contratação de usinas térmicas a gás mediante a exigência de contratação de usinas a serem instaladas em estados da federação onde não existe gás e nem gasoduto. Esse ponto tem gerado muitas críticas por parte do setor produtivo que estima que, além dos impactos ambientais, o custo adicional possa ultrapassar R\$ 100 bilhões⁴². Apesar disso, a proposta foi aprovada pelo Plenário do Senado Federal em junho de 2022.

A modelagem da privatização da Eletrobras (MP 1.031/2021) teve como eixo central justamente a quebra dos contratos que foram alcançados pela política de renovação das concessões do governo Dilma (Lei 12,783/2013) em prejuízo do consumidor cativo. Os contratos de concessão que definem a alocação da energia das usinas renovadas em regime de cotas para o mercado cativo serão extintos e a chamada “descotização” permitirá a comercialização dessa energia a preços de mercado. Em contrapartida, impõem-se o fim do controle estatal da Eletrobras, das concessões renovadas em 2013 e de todos os demais ativos do grupo, com exceção da Eletronuclear e da usina binacional de Itaipu que irão constituir uma nova estatal criada em 2022, a Empresa Brasileira de Participações em Energia Nuclear e Binacional S.A. (ENBPar)⁴³.

Através da diluição da participação acionária da União por meio de oferta de novas ações, a Eletrobras foi privatizada por “capitalização”, tornando a empresa uma corporação sem acionista controlador - modelagem semelhante às privatizações que ocorreram com as grandes empresas de energia da Europa nas décadas de 1980 e 1990. Posteriormente, a União poderá vender suas ações, reduzindo ainda mais (ou alienando totalmente) sua participação no capital do grupo. Com a operação, o governo arrecadou recursos suficientes para o bônus de outorga pago a União cobrado pela “descotização” da energia, em parte revertido para mitigar no curto prazo os impactos do aumento das novas tarifas; e constituir fundos regionais, de modo a atender os interesses de oligarquias políticas locais.

A modelagem interessou, sobretudo, aos investidores institucionais, fundos soberanos, fundos de pensão e gestoras de fundos privados, os quais vêm

⁴² Ver documento da Abrace - Associação dos Grandes Consumidores Industriais de Energia e dos Consumidores Livres.

⁴³ A medida ainda relega o financiamento do Centro de Pesquisa de Energia Elétrica controlado pela Eletrobras e referência em pesquisa na área de eficiência energética, à sua própria sorte. Ou seja, a proposta de privatização da Eletrobras está estruturada de modo a desfazer a política instituída no governo Dilma de manter UHEs e ativos de transmissão sob operação estatal e ofertando tarifas módicas à população.

adquirindo ou aumentando sua participação (e influência) no capital de importantes companhias brasileiras, dentre elas a Eletrobras. A justificativa utilizada pelo governo de que a Eletrobras não possuía capacidade de investimento não se sustenta, pois, apesar dos impactos provocados pela redução das receitas relativos a prorrogação das concessões em 2013, hoje o Grupo apresenta uma situação financeira invejável e, sobretudo, possui bons indicadores operacionais. A título de ilustração, a Eletrobras foi privatizada com uma reserva de lucros de R\$ 20 bilhões em seu balanço patrimonial e mais de R\$ 12 bilhões em Caixa.

Com a desestatização, o Estado brasileiro se associa de forma subordinada aos interesses do capital financeiro no processo de acumulação de riqueza do setor energético nacional. A atual política de preços e dividendos da Petrobras é um exemplo desse processo e indica o que deve ocorrer com os preços da energia elétrica com a privatização da Eletrobras. Na prática, a privatização criará um monopólio privado, operando quase a metade dos reservatórios hidrelétricos do Brasil, que equivale a 2,5% da capacidade hidráulica instalada no mundo⁴⁴. Nenhum país que possui recursos hídricos semelhantes aos nossos (EUA, Canadá, Noruega e outros) privatizou seus reservatórios, abrindo mão da gestão das águas. Ademais, quase 70% da energia elétrica consumida no país passa pelo sistema de transmissão da Eletrobras.

Vale lembrar que os ativos privatizados foram constituídos há décadas, e parte já está totalmente amortizada. Não há nenhuma garantia de que os novos acionistas realizarão os investimentos necessários. Pelo contrário, a vantagem que decorre da concentração de mercado indica que a estratégia empresarial deverá seguir rumo oposto. É por essa razão que a concentração de mercado resultante da modelagem de privatização da Eletrobras é temida até por entusiastas históricos da sua privatização⁴⁵.

Deste modo, ao privatizar a Eletrobras o governo avança na direção de uma maior financeirização no setor energético nacional. Ao adotar tal estratégia, vai na contramão do que tem sido feito pela maioria dos países para lidar com a crise climática e os desafios da transição para uma economia de baixo carbono e com justiça social. Com intuito de compartilhar dos retornos financeiros oriundos da privatização (descotização), o estado brasileiro recusa-se a cumprir suas obrigações e responsabilidades com os cidadãos, abdicando de sua função no planejamento e na coordenação de políticas públicas voltadas para o crescimento e o desenvolvimento econômico, social e sustentável.

⁴⁴ InternationalHydropowerAssociation. Disponível em: <https://www.hydropower.org/iha/discover-facts-about-hydropower>

⁴⁵ <https://epbr.com.br/concentracao-de-mercado-da-eletrobras-privatizada-preocupa-agentes/>

Não é demais lembrarmos o caso do apagão do estado do Amapá, em 2020, quando a causa principal foram problemas operacionais em uma concessão de transmissão controlada por um fundo (especializado em reestruturação de dívidas), em que a população ficou 20 dias sem energia. Foi justamente a Eletronorte, uma das subsidiárias da Eletrobras, que atuou para restabelecer o sistema.

REFLEXÕES FINAIS

A água e a energia elétrica são recursos básicos para a vida e o bem estar dos seres humanos. A pandemia e a guerra na Ucrânia ressaltaram sua grande importância, sobretudo para garantir saúde e higiene para as populações mais vulneráveis. A falta de saneamento básico adequado e as formas como são desenhadas políticas de hidroeletricidade acabam tendo implicações econômicas, sociais e ambientais, exatamente por mexerem com a gestão dos rios e mananciais. A privatização desses serviços, ademais, afeta o acesso tanto por conta de eventuais investimentos não realizados em áreas onde se mostram menos lucrativas, quanto pelo alto preço cobrado ao consumidor final.

O Atlas de Vulnerabilidade, parceria da Latindadd e da Jubilee USA, traz alguns dados que evidenciam a gravidade da situação brasileira no que se refere a ausência da gestão sobre os recursos hídricos. De acordo com o Atlas, “um indicador negativo representa a perda de recursos de água doce renováveis em um período de 10 anos e sua magnitude mostra o aumento da vulnerabilidade para enfrentar a crise dos que requerem acesso a esse recurso vital”. A perda do Brasil entre 2007 e 2018, chegou a um indicador de -9,8.

Sendo assim, os dois estudos de caso contidos no presente estudo dialogam com os aspectos sociais, ambientais e climáticos das privatizações recentes. No setor de saneamento, tanto a captação de água, quanto o despejo de resíduos, tendem a impactar os mananciais de água doce e a vida das pessoas que dependem do acesso a esse recurso, em especial das mulheres brasileiras. Se, por exemplo, o serviço básico de água encanada não chega às casas nas localidades mais pobres, são exatamente as mulheres que deixam de trabalhar de forma remunerada para ir a bica mais próxima. Da mesma forma, o adoecimento de familiares por conta de insalubridade associada ao esgoto, coloca as mulheres no cuidado imediato de idosos e crianças⁴⁶. Já na geração elétrica, os impactos mais evidentes se referem à deterioração das margens

⁴⁶ Ver mais em: <https://www.equit.org.br/novo/?p=3500>.

por assentamentos urbanos não planejados, alagamentos de plantações e áreas agricultáveis, destruição da vegetação natural, deslocamento de comunidades ribeirinhas tradicionais, dentre outros.

O Brasil vive um desmonte acelerado do arcabouço estatal construído desde os anos 1950. No contexto de emergências ambientais, as imprevisibilidades e incertezas econômicas tendem a se acentuar e, não por outra razão, países centrais têm reforçado o papel do Estado no financiamento e investimento público. No caso brasileiro, entretanto, ao invés de reforçarmos e adaptarmos os instrumentos existentes para endereçar respostas aos novos desafios do desenvolvimento, optamos por privilegiar interesses de curto prazo e ganhos especulativos.

Nos anos 2000, a utilização de fundos públicos e empresas estatais, foram essenciais para que investimentos em infraestrutura econômica e social ocorressem⁴⁷. Não obstante, o desmonte, iniciado em 2015/16, incluiu a privatização de empresas prestadoras de serviços públicos essenciais como energia elétrica, saneamento básico, entre outras, e se insere num contexto mais amplo, de regimes de austeridade e criminalização do gasto público e têm na financeirização sua característica distintiva.

A dominância financeira sobre a vida da população, na qual ativos de infraestrutura sofrem transformações com vistas a atender investidores institucionais dos países desenvolvidos, segundo Gabor (2021), é denominada de “Consenso de *Wall Street*”. Na prática, tal agenda visa acelerar as transformações estruturais dos sistemas financeiros domésticos para se adequarem as exigências globais.

Nos últimos meses, as tentativas de desvincular o FAT do BNDES para direcioná-lo a financiar flexibilizações de contratos de trabalho, por um lado, e a liberação da utilização de uma parcela do FGTS para a aquisição de papéis de empresas em processo de privatização, por outro, são parte do mais recente capítulo de nosso desmonte institucional na financeirização. As engenharias financeiras em curso no incipiente processo de capitalização da Eletrobras – como é o caso dos chamados Fundos Mútuos de Privatização (FMP) – são feitas do processo.

⁴⁷ Para além do FAT/BNDES, o FGTS, cedido para ser gerido pela Caixa Econômica Federal (Caixa) se destinou, historicamente, a subsidiar o financiamento a infraestrutura social e habitação popular. Esse arranjo institucional, por sinal, constituiu-se em base do financiamento imobiliário no país, impulsionando a construção civil e viabilizando moradia digna para setores da população. O Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV), por exemplo, se tornou viável exatamente pela existência desse arranjo e pela experiência e capilaridade da Caixa no território nacional.

No atual quadro socioeconômico brasileiro, essa lógica se impõe sobre uma realidade perversa. Basta atentarmos para o fato que o desemprego segue em nível elevado e a informalidade disparou nos últimos anos, impactando negativamente a renda da população. O processo inflacionário, em boa medida pelas escolhas do governo Bolsonaro com a política de preços de paridade internacional, fez com que o custo de vida tenha se encarecido substancialmente, principalmente por conta do aumento dos preços de itens básicos. Nesse contexto, o endividamento das famílias explodiu, atingindo 85,3% em agosto de 2022, segundo dados da Confederação Nacional do Comércio. Vale mencionar, que toda essa situação, afetou principalmente as mulheres brasileiras, que tem tido que buscar empréstimos para sobreviver (Instituto Equit, 2022)⁴⁸ e pagar contas de água e luz. A privatização de serviços essenciais à vida afeta o cotidiano e a renda em especial das mulheres, justamente em virtude do papel na reprodução social que as sociedades lhes destinam. As características do trabalho não pago exercido na esfera do cuidado acabam, assim, limitando sua própria inserção no mercado de trabalho, e forçando seu endividamento pelo alto custo dos serviços privatizados.

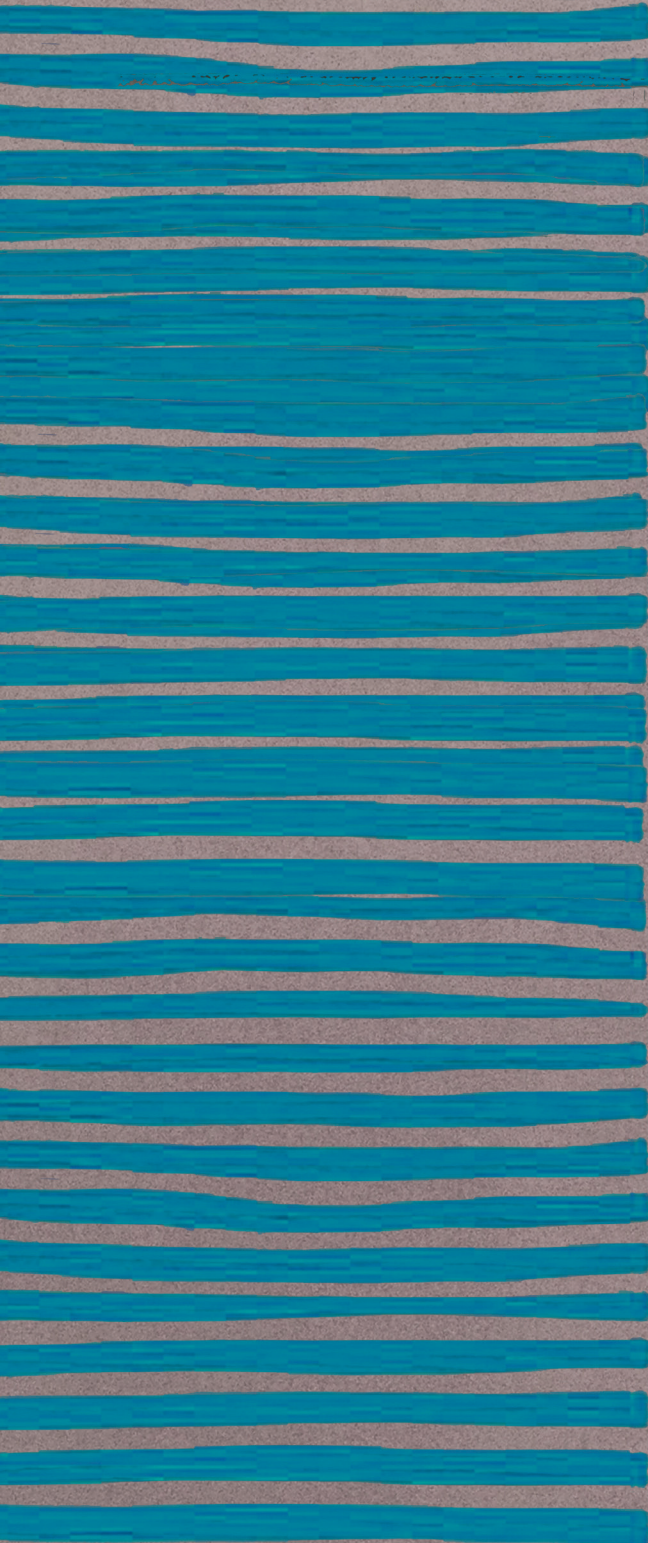
BIBLIOGRAFIA

- DWECK, E.; TEIXEIRA, R.A (2018). Os impactos da regra fiscal em um contexto de desaceleração econômica. In Carneiro, R.; Baltar, P.; Sarti, F (orgs.), Para Além da Política Econômica. São Paulo: Editora Unesp Digital, 2018, p. 11-54.
- DIEESE/CUT, Implicações Econômicas Intersectoriais da Operação Lava Jato, 2021.
- DIEESE. Privatização do Setor de Saneamento no Brasil. Nota Técnica nº 183, junho de 2017.
- EPSTEIN, G. (Ed) 2005. Financialization and the world economy. Cheltenham, UK; Northampton, MA: Edward Elgar, pp. 3-16
- FIEBIGER, B.; M. LAVOIE (2017) The IMF and the New Fiscalism: was there a U-turn? European Journal of Economics and Economic Policies: Intervention, Vol. 14 Nº3, 2017, pp. 314–332 First published online: March.
- FMI (2009). Fiscal Rules: Anchoring Expectations for Sustainable Public Finances. Prepared by the Fiscal Affairs Department. <https://doi.org/10.5089/9781498335164.007>

⁴⁸ <https://www.equit.org.br/novo/?p=3490>

- GOBETTI, S. W. (2014) Regras fiscais no Brasil e na Europa: um estudo propositivo. Texto para Discussão, IPEA.
- IEA & IMF. (2020) World Energy Outlook Especial Report. International Energy Agency in collaboration with the International Monetary Fund. Junho de 2020. Disponível em: <https://www.iea.org/reports/sustainable-recovery>
- IMF. (2020) Fiscal Monitor. State-Owned Enterprise: The Other Government (Chapter 3). Fundo Monetário Internacional, abril 2020.
- KARWOWSKI, E.; CENTURION-VICENCIO, M. *Financialising the state: recent developments in fiscal and monetary policy*. HAL Open Science, Disponível em: <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-01713028>. Acesso em: 5 ago. 2022.
- KARWOWSKI, E.; STOCKHAMMER, E. Financialisation in Emerging Economies: A Systematic Overview and Comparison with Anglo-Saxon Economies. Post Keynesian Economics Study Group. Working Paper 1616. August 2016.
- LOPREATO, F. L. C. Os Caminhos da Política Fiscal do Brasil. São Paulo: Editora UNESP e Instituto de Economia/UNICAMP. 279p. (2013)
- LOPREATO, F. L. C (2006) O Papel da Política Fiscal: um exame da visão convencional. Texto para Discussão. IE/UNICAMP n. 119, fev.
- O'BRIEN, P.; PIKE, A. *The financialisation and governance of infrastructure*. Book section from R. Martin and J. Pollard (Eds.). Handbook of the Geographies of Money and Finance (Elgar: Aldershot), 59p, Março de 2017
- OREIRO, J. L.; FEIJÓ, C.; PUNZO, L.; Machado, J. P. Peripheral Financialization and Premature Deindustrialization: A Theory and the Case of Brazil (2003-2015). Agosto 2020.
- ORAIR, R. O. (2016) Investimento público no Brasil: trajetória e relações com o regime fiscal. Texto para discussão 2215, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.- Brasília.
- PALEY, T. Financialization: the economics of finance capital domination. New York: Palgrave Macmillan, 2013
- TEIXEIRA, F. A & RODRIGUEZ, M. E. A construção de uma agenda global de financiamento à infraestrutura no pós-crise financeira internacional e sua repercussão no Brasil. In: Oikos, Vol 19, n. 2. Rio de Janeiro, 2020.
- TEIXEIRA, F. A.; SILVA, G. T. F. State-owned enterprises and foreign infrastructure investment in Brazil after the 2008 international financial crisis. Revista Desenvolvimento em Debate (UFRJ). , v.7, Rio de Janeiro, 2019, p.113 – 125.





REALIZAÇÃO

rebrip

Rede Brasileira
pela Integração
dos Povos

INSTITUTO
equit



APOIO

Latindadd
Red Latinoamericana por Justicia Económica y Social

