

Empresas estatais no Brasil: uma proposta de reforma institucional

As investigações em curso na Petrobrás e em outras empresas estatais brasileiras, o percebido insucesso de diversas das iniciativas por elas capitaneadas e a perda de valor de muitas dessas empresas nos últimos anos reavivaram o debate sobre o papel do Estado no domínio econômico. As bem conhecidas divergências abrangem o número ideal de empresas estatais, os setores em que elas devem atuar e a medida adequada de intervenção do Estado na sua gestão. Existe, porém, um consenso na sociedade brasileira sobre a necessidade de mitigar diversos problemas que afligem as empresas estatais no País.

Primeiro, há o problema da excessiva discricionariedade no uso das empresas estatais para a realização de objetivos políticos. As empresas estatais podem perseguir objetivos para além de lucro, mas é necessário que o interesse público que justifica a sua existência seja claramente especificado a fim de evitar abusos.

Segundo, há o problema da captura. Existe a percepção de que as empresas estatais têm sido frequentemente usadas como mecanismos de transferência de subsídios e oportunidades de negócio para grupos privados bem conectados com o sistema

político.

Terceiro, há o problema da corrupção. As empresas estatais têm sido utilizadas como fonte de renda para os partidos e seus políticos - seja por meio de nomeações e da interferência política nos quadros diretivos dessas empresas, seja por meio de acordos ilícitos de triangulação de recursos visando a financiar campanhas eleitorais.

Quarto, há o problema da falta de transparência. Por exemplo, muitos documentos e práticas utilizados pelo BNDES na alocação de financiamento subsidiado são secretos. Até mesmo os pedidos de acesso a esses dados com base na Lei de Acesso à Informação são reiteradamente negados.

Quinto, há o problema da falta de controle sobre o desempenho das empresas estatais na consecução de seus objetivos. Além dos entraves políticos, a ausência de acesso a dados confiáveis e de clareza sobre os objetivos perseguidos pelas empresas estatais dificulta um controle idôneo pela sociedade brasileira em geral, pela academia e pela mídia. Isso vale especialmente no caso de contratos das empresas estatais com empresas privadas e de políticas de apoio seletivas ao setor privado.

Observando esses problemas, muitos recomendam que as empresas estatais devem melhorar sua gestão e governança, aumentando seu grau de transparência e controle social. Não há como contestar essa recomendação. Infelizmente, tentativas de reformar a gestão das empresas estatais podem ser efêmeras na ausência de um ambiente institucional adequado. Mudar a gestão das empresas estatais é condição necessária, mas não suficiente. É preciso estabelecer um arcabouço institucional robusto - regras do jogo estáveis e efetivas - que crie "freios e contrapesos" voltados à prevenção de abusos, aumentado a fiscalização e o controle social

sobre a empresa estatal.

Sob essa perspectiva, este documento propõe algumas mudanças institucionais para resgatar a produtividade e a confiança nas empresas estatais brasileiras. São elas:

1. Aprimorar o marco legal aplicável às empresas controladas pelo Estado. A Emenda Constitucional nº 19, de 1998, o art. 173, § 1º, da Constituição Federal determina a edição de uma lei contendo o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias. No que concerne ao regramento societário, esta lei deve prever que, salvo com relação às matérias ali disciplinadas, tanto as sociedades de economia mista como as empresas públicas devem ser regidas supletivamente pela lei acionária aplicável às companhias privadas (Lei 6.404 de 1976). Assim, o estatuto da empresa pública deve abordar os seguintes temas: (i) especificação no estatuto social do interesse público que justifica a existência da empresa estatal, (ii) realização e divulgação de análise do impacto econômico-financeiro de decisões que atendem ao interesse público descrito no estatuto social, (iii) critérios próprios para a composição da diretoria e do conselho de administração da companhia a fim de evitar excessiva ingerência político-partidária e (iv) limites ao exercício do direito de voto por entes estatais e investidores institucionais direta ou indiretamente controlados pelo governo (como o BNDESPAR e os fundos de pensão de empresas estatais) a fim de evitar o controle estatal indireto e não-regulado.

2. Reforçar as agências reguladoras. A presença de agências reguladoras fortes e independentes serve como freio e contrapeso à atuação discricionária do Estado como acionista em empresas estatais. A experiência internacional aponta para a importância de agências de regulação setorial geridas por pessoas de perfil técnico

e reconhecimento no seu setor de atuação. Agências fortes permitem uma maior previsibilidade do ambiente regulatório, com regras claras e aplicáveis para empresas estatais e privadas atuando em um mesmo setor. Recomenda-se, nesse caso, refinar os critérios técnicos para a indicação de dirigentes das agências reguladoras, bem como uma atuação mais incisiva do Senado na aferição desses critérios. No caso específico da regulação do mercado de capitais, recomenda-se, adicionalmente, um fortalecimento da capacidade de fiscalização e da autonomia financeira da CVM.

3. Proibir doações de campanha por grupos econômicos com contratos relevantes com empresas estatais. O Art. 24 do Código Eleitoral brasileiro estabelece que não podem ser feitas doações de campanha vindas de por "concessionário ou permissionário de serviço público". Uma empresa que tem contrato relevante com uma empresa estatal irá receber recursos advindos do setor público e estará sujeita à fiscalização por parte do Estado. Assim, seguindo o mesmo princípio, o Código Eleitoral poderia também passar a estipular que a proibição se estende a empresas com contratos relevantes com empresas estatais - incluindo, nesse caso, contratos relevantes de financiamento obtidos junto a bancos públicos. A proibição deve alcançar não apenas a empresa contratante, mas também seus controladores diretos ou indiretos, bem como as demais empresas integrantes do mesmo grupo econômico.

4. Promover a livre concorrência em setores nos quais as empresas estatais exerçam atividade econômica. A livre concorrência, assegurada pela Constituição brasileira, serve como um mecanismo adicional de controle externo na gestão das empresas estatais. Já quando as empresas estatais monopolizam determinados setores, aumentam as rendas disponíveis para governos e partidos delas se apropriarem, além de reduzir a pressão competitiva necessária para as estatais serem mais eficientes. Além disso, a maior concorrência

facilita o estabelecimento de parâmetros de comparação por haver mais empresas fornecendo o mesmo produto ou serviço. A atuação do CADE deve ser fortalecida para assegurar maior concorrência em setores nos quais empresas estatais exerçam atividade econômica. Quando, por outro lado, existirem monopólios naturais, vale a recomendação anterior: o fortalecimento de agências estabelecendo os mesmos parâmetros de regulação para estatais e empresas privadas.

5. Promover a transparência de dados e políticas relativos à atuação das empresas estatais. O desempenho das empresas estatais na persecução de sua função pública não precisa ser monitorado exclusivamente pelo próprio Estado; o monitoramento e controle por parte da sociedade também são fundamentais. De um lado, é necessário conferir efetividade a mecanismos já existentes, como a Lei de Acesso à Informação, cujas regras nem sempre são prontamente atendidas pela Administração Pública. De outro lado, incumbe às empresas estatais proativamente disponibilizar dados detalhados que permitam à academia, à imprensa e à sociedade de modo geral acompanhar o impacto de suas iniciativas, especialmente no que tange a contratos públicos e políticas de incentivo. Esse monitoramento depende da divulgação de informações relevantes e consistentes, o que não se confunde com a mera propaganda. Acompanhando essa orientação de maior transparência, podem ser estabelecidas metas de desempenho para determinadas políticas de governo.

6. Reforçar o papel fiscalizatório de outros agentes de Estado, como Tribunais de Contas, Ministério Público e Polícia Federal, dotando recursos especialmente vinculados à criação de sessões e ou departamentos especializados na legislação das estatais e voltados a coibir abusos sedimentados na dinâmica entre as estatais e a esfera política.

As sugestões não se exaurem aqui. Este é apenas um passo inicial no sentido de criar arranjos institucionais para garantir que as estatais sirvam ao povo brasileiro, e não ao governo em exercício ou aos interesses particulares que ele possa eventualmente representar. *

Artigo elaborado por Sérgio Lazzarini (Insper), Marcos Lisboa (Insper), Carlos Melo (Insper), Aldo Musacchio (Brandeis International School), Mariana Pargender (FGV Direito SP) e Bruno Salama (FGV Direito SP).