

Os *White Papers* do Instituto Acende Brasil consolidam análises e recomendações aprofundadas sobre temas do Setor Elétrico Brasileiro e visam à promoção de discussões qualificadas sobre as seguintes dimensões setoriais: Agência Reguladora, Governança Corporativa, Impostos e Encargos, Leilões de Energia e Transmissão, Meio Ambiente e Sociedade, Oferta de Energia, Rentabilidade, Tarifa e Regulação.

Para saber mais sobre o Instituto Acende Brasil acesse [www.acendebrasil.com.br](http://www.acendebrasil.com.br)

## GESTÃO ESTATAL (PARTE 1): DESPOLITIZAÇÃO E MERITOCRACIA

Empresas estatais – como bem diz o nome – pertencem ao Estado, e não ao governo, partidos, bancadas ou políticos individuais.

O objetivo deste *White Paper* consiste em abordar o tema controverso que envolve a atuação de empresas estatais sem se deixar influenciar por referências ideológicas. Tal desafio é tratado por meio de constatações factuais e numéricas, que formaram a base para os testes das hipóteses a respeito da maior ou menor eficiência estatal.

Com base nos resultados obtidos, foram mapeadas as causas das diferenças de desempenho entre a atuação estatal e privada e oferecidas contribuições específicas para melhorar a gestão de estatais.

Constatou-se baixo desempenho das empresas estatais em relação às privadas tanto em termos econômico-financeiros quanto em termos operacionais.

Os principais entraves à eficiência das empresas estatais são: a) objetivo indefinido; b) indisciplina orçamentária; c) uso político; d) administração inepta (dirigentes da empresa nomeados sem as qualificações requeridas para o cargo); e e) processo decisório burocrático.

O baixo desempenho e a ineficiência estatal vão além do interesse de investidores porque prejudicam a sociedade como um todo, seja pela elevação dos custos dos bens e serviços, seja pela redução do rendimento (de fundos de previdência, fundos de pensão e aplicações financeiras), seja pelo prejuízo às contas públicas governamentais.

Neste *White Paper* são apontados dois conjuntos de políticas essenciais para assegurar o bom desempenho de estatais: Despolitização e Governança Corporativa.

O primeiro conjunto de políticas se refere à forma de interação entre as estatais e os políticos, principalmente com relação à nomeação de dirigentes das empresas e seus conselhos.

Já o segundo conjunto de políticas se concentra na arquitetura institucional das estatais e seus procedimentos internos. E será tema do próximo *White Paper*.

*“Na política assumimos que qualquer um que consiga votos é capaz de administrar uma cidade ou um estado. Mas quando estamos doentes não procuramos o médico mais simpático ou mais eloquente.”*  
(Platão)

## SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO .....	2	4. COMO APRIMORAR O DESEMPENHO DE EMPRESAS ESTATAIS .....	14
2. DESEMPENHO DAS ESTATAIS NO SETOR ELÉTRICO BRASILEIRO... 4		5. DESPOLITIZAÇÃO .....	16
2.1 Desempenho relativo de empresas estatais e privadas .....	4	5.1 'Loteamento político' de empresas estatais e agências reguladoras .....	16
2.2 Consequências do baixo desempenho.....	9	5.2 Patrimonialismo no Brasil.....	19
3. DETERMINANTES DO BAIXO DESEMPENHO DAS EMPRESAS ESTATAIS.....	11	5.3 Como promover a despolitização nas estatais .....	20
3.1 Ausência da análise de eficiência na concepção das Estatais .....	11	CONCLUSÃO .....	23
3.2 Interferência política e estrutura de incentivos distorcida.....	11	REFERÊNCIAS.....	24

## 1. INTRODUÇÃO

O mundo tem passado por ciclos pendulares onde os fenômenos definidos de forma simplificada como “estatização” e “privatização” se alternam. No final do milênio passado, a privatização estava em voga. Estatais eram geralmente vistas como ineficientes e fadadas ao fracasso. Passados alguns anos, a crise financeira mundial passou a ser usada como o cenário perfeito para contestar a eficiência dos mercados e para desafiar a tese de maior eficiência privada.

A mudança de atitude é bem retratada em matérias da revista *The Economist*:

“Não muito tempo atrás, empresas estatais eram consideradas criaturas malformadas destinadas a serem privatizadas. Mas uma combinação de fatores – enorme taxa de poupança de países emergentes, riqueza petrolífera e perda de confiança no modelo do livre mercado – levaram ao ressurgimento do Capitalismo de Estado. Cerca de um quinto do valor de mercado de empresas listadas em bolsa atualmente é composta de empresas estatais, mais que o dobro que há dez anos atrás.”<sup>1</sup>

(*The Economist*, 11.nov.2010)

A crise do capitalismo liberal tornou-se mais séria com o emergir de uma alternativa possante: o Capitalismo de Estado, que busca juntar os poderes do estado com os poderes do capitalismo. Nele a escolha dos vencedores e perdedores e a promoção do crescimento econômico passam a depender do governo, que também lança mão de ferramentas do capitalismo, tais como a capitalização de estatais em bolsas de valores e a atuação globalizada.

[...]

O Capitalismo de Estado está em plena marcha, repleto de dinheiro e estimulado pela crise do Ocidente. Empresas estatais respondem por 80% do valor do mercado acionário da China, 62% da Rússia e 38% do Brasil. Elas foram responsáveis por um terço do investimento direto estrangeiro nos mercados emergentes entre 2003 e 2010 e uma proporção ainda maior das mais espetaculares aquisições, assim como uma parcela crescente das maiores empresas: três empresas estatais chinesas estão ranqueadas entre as dez maiores empresas do mundo em termos de receita, *versus* apenas duas europeias.”<sup>2</sup>

(*The Economist*, 21.jan.2012)

O Brasil também tem vivenciado esses ciclos alternados. No início do milênio, a maioria dos programas de privatizações foi suspensa ou abortada. O programa de privatizações do setor elétrico, que resultou na privatização da maior parte das empresas de distribuição, mas muito pouco da geração e transmissão, foi oficialmente abortado em março de 2004, quando a Eletrobrás, juntamente com suas subsidiárias, foi retirada do Programa Nacional de Desestatização (Lei 10.848). E, desde então, novas estatais têm surgido:

“Levantamento do Estado indica que o número de estatais criadas nos governos de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) e nos 20 meses de Presidência de Dilma ultrapassa o total de empresas constituídas por todos os presidentes civis anteriores, desde a redemocratização, em março de 1985.”

(*O Estado de S. Paulo*, 19.set.2012)

Neste movimento pendular que reflete o grau de intervenção do governo na economia, ora prevalece o comando e controle do governo, ora prevalece o incentivo à atuação da livre iniciativa.

Essas oscilações no grau de intervenção governamental na economia são fruto das inclinações políticas e ideológicas dos que detêm o poder em cada momento. Tais inclinações, por sua vez,

1 Tradução livre de: “Not so long ago, government-controlled companies were regarded as half-formed creatures destined for full privatisation. But a combination of factors – huge savings in the emerging world, oil wealth and a loss of confidence in the free-market model – has led to a resurgence of state capitalism. About a fifth of global stockmarket value now sits in such firms, more than twice the level ten years ago.”

2 Tradução livre de: “The crisis of liberal capitalism has been rendered more serious by the rise of a potent alternative: state capitalism, which tries to meld the powers of the state with the powers of capitalism. It depends on government to pick winners and promote economic growth. But it also uses capitalist tools such as listing state-owned companies on the stockmarket and embracing globalisation.

[...]

State capitalism is on the march, overflowing with cash and emboldened by the crisis in the West. State companies make up 80% of the value of the stockmarket in China, 62% in Russia and 38% in Brazil. They accounted for one-third of the emerging world's foreign direct investment between 2003 and 2010 and an even higher proportion of its most spectacular acquisitions, as well as a growing proportion of the very largest firms: three Chinese state-owned companies rank among the world's ten biggest companies by revenue, against only two European ones.

são influenciadas por uma conjunção de fatores que extrapolam critérios econômicos.

O objetivo deste *White Paper* consiste em abordar o tema controverso que envolve a atuação de empresas estatais sem se deixar influenciar por referências ideológicas. Tal desafio será tratado por meio de constatações factuais e numéricas, que serão a base para os testes das hipóteses a respeito da maior ou menor eficiência estatal. Com base nos resultados obtidos, serão mapeadas as causas das eventuais diferenças entre a atuação estatal e privada e oferecidas algumas contribuições específicas para melhorar a gestão de estatais.

### **Organização do texto**

Este *White Paper* está organizado em 6 seções.

A primeira seção consiste nesta introdução. A seção 2 desenvolve uma análise do desempenho comparativo das empresas estatais em relação às empresas privadas. Na seção 3 são apresentados e discutidos os determinantes do baixo desempenho das empresas estatais à luz, inclusive, da literatura global. A quarta seção propõe um conjunto de políticas voltadas a aprimorar o desempenho das estatais. A seção 5 se concentra no debate e detalhamento de políticas voltadas à despolitização de estatais. A sexta seção apresenta as conclusões do texto.

## 2. DESEMPENHO DAS ESTATAIS NO SETOR ELÉTRICO BRASILEIRO

Não é simples avaliar o desempenho de uma empresa, pois há um grande número de dimensões a serem consideradas – a eficiência, a qualidade, a geração de valor para a sociedade. Além disso, o desempenho empresarial não depende apenas de sua atuação, mas também de uma série de outros fatores, tais como as condições de mercado, a atuação de reguladores e o viés das políticas públicas.

Não obstante, pode-se auferir o desempenho relativo das empresas por meio da comparação do desempenho dessas empresas com seus pares que atuam no mesmo contexto. Para que a comparação seja robusta, deve-se também levar em conta um conjunto de variáveis suficientemente amplo para incorporar as principais dimensões relevantes.

É com base na técnica acima descrita que será feita a comparação relativa entre empresas estatais e privadas do Setor Elétrico Brasileiro.

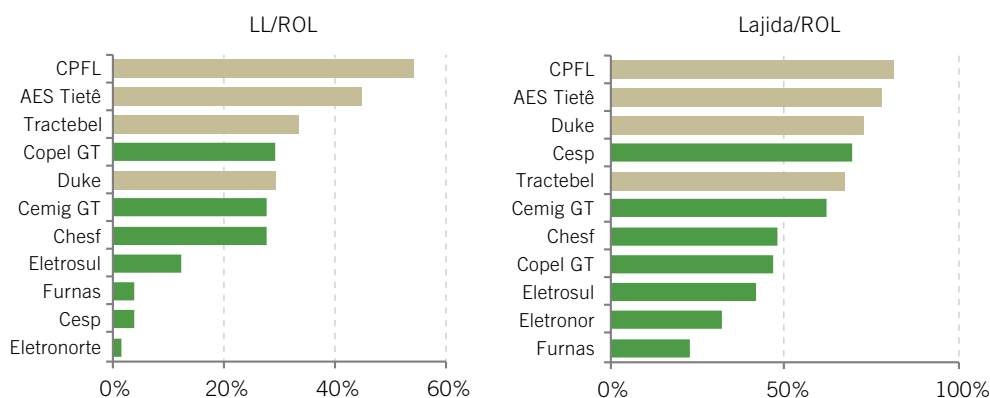
### 2.1 DESEMPENHO RELATIVO DE EMPRESAS ESTATAIS E PRIVADAS

#### 2.1.1 DESEMPENHO SEGUNDO INDICADORES ECONÔMICO-FINANCEIROS

Uma forma de analisar o desempenho relativo das empresas consiste em comparar alguns indicadores econômico-financeiros obtidos dos balanços das empresas. Os indicadores de rentabilidade mais comumente utilizados são o Lucro Líquido e o LAJIDA - lucro antes de juros e impostos, depreciação e amortização (ou *EBITDA - earnings before income tax, depreciation and amortization*). O Lucro Líquido é um dado contábil que faz parte das demonstrações financeiras padronizadas. Já o LAJIDA não faz parte das contas padronizadas, mas é comumente utilizado por analistas para avaliar a capacidade de geração de caixa da empresa.

A Figura 1 apresenta os indicadores acima proporcionalmente à receita operacional líquida (ROL) de cada empresa para o ano de 2011, ano do último exercício com dados disponíveis na data de publicação deste texto.

**Figura 1: Desempenho de empresas de geração e transmissão segundo indicadores de rentabilidade (2011)**

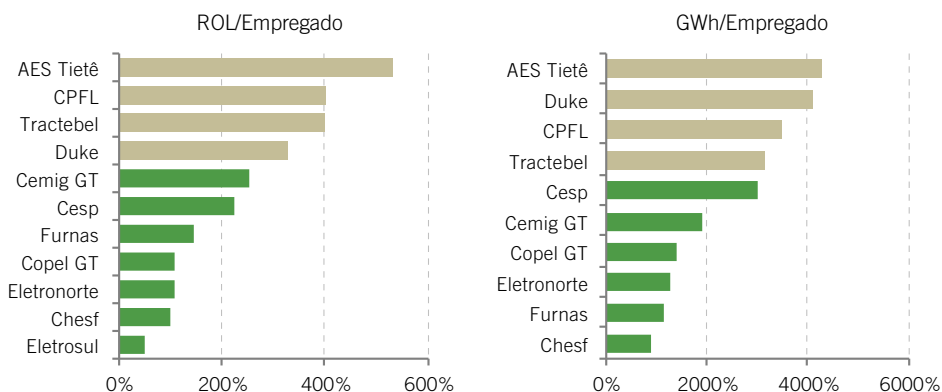


Fonte: Balanço das Empresas. Elaboração: Instituto Acende Brasil.

As empresas privadas (AES Tietê, CPFL, Duke e Tractebel) são representadas na Figura 1 por barras bege e as empresas estatais (Cemig GT, Cesp, Chesf, Copel GT, Eletronorte, Eletrosul e Furnas) por barras verdes. Comparando os dois grupos verifica-se que as empresas privadas tendem a ter melhor desempenho do que as empresas estatais no quesito de rentabilidade.

Outro indicador é a produtividade por trabalhador, medida pela receita operacional líquida (ROL) por trabalhador e pela quantidade de energia gerada por trabalhador.<sup>3</sup> Ambos são apresentados na Figura 2.

**Figura 2: Desempenho de empresas de geração e transmissão segundo produtividade por trabalhador (2011)**

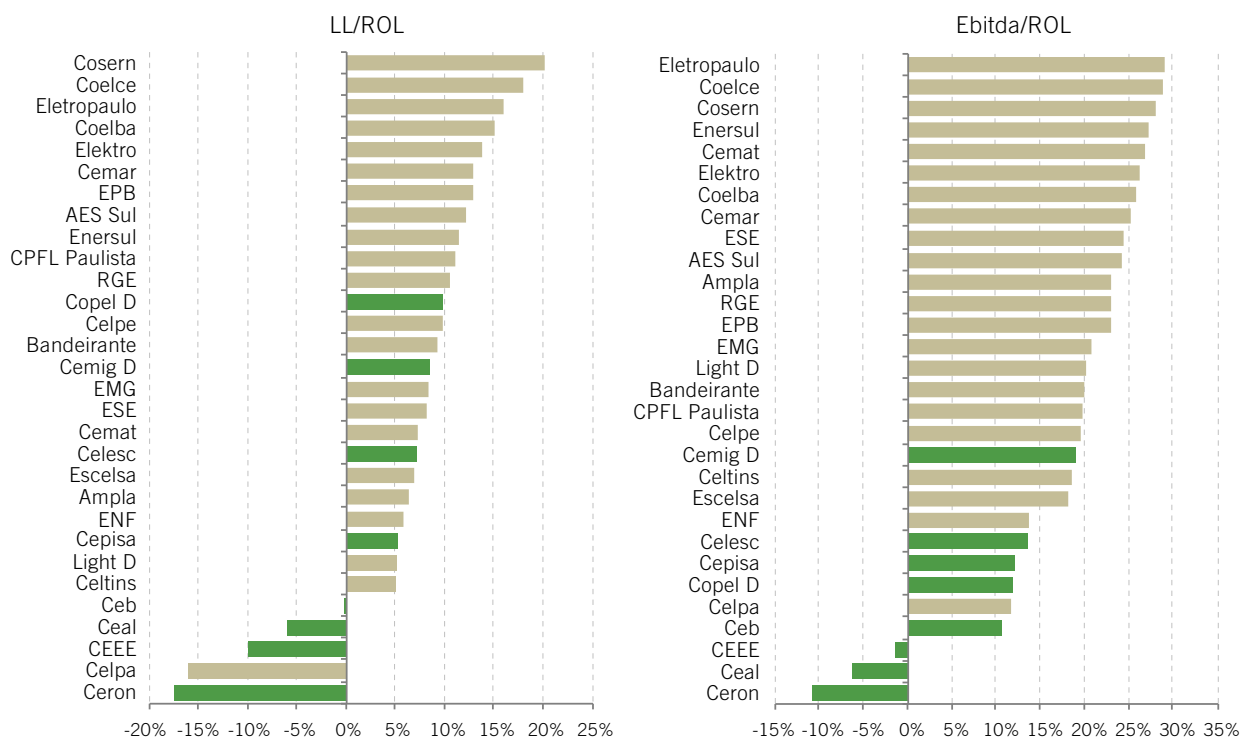


Fonte: Balanço das Empresas. Elaboração: Instituto Acende Brasil.

Novamente fica evidente a superioridade de desempenho das empresas privadas.

Comparando-se os mesmos indicadores para as empresas de distribuição, são obtidos resultados semelhantes. A Figura 3 apresenta os indicadores de rentabilidade de empresas de distribuição. As empresas privadas (AES Sul, Ampla, Bandeirante, Celpa, Celpe, Celtins, Cemar, Cemat, Coelba, Coelce, Cosern, CPFL Paulista, Elektro, Eletropaulo, EMG, Enersul, ENF, EPB, Escelsa, ESE, Light D, RGE) tendem a apresentar rentabilidade superior às empresas estatais (Ceal, Ceb, CEEE, Celesc, Cemig D, Cepisa, Ceron, Copel D).

**Figura 3: Desempenho de empresas de distribuição segundo indicadores de rentabilidade (2011)**

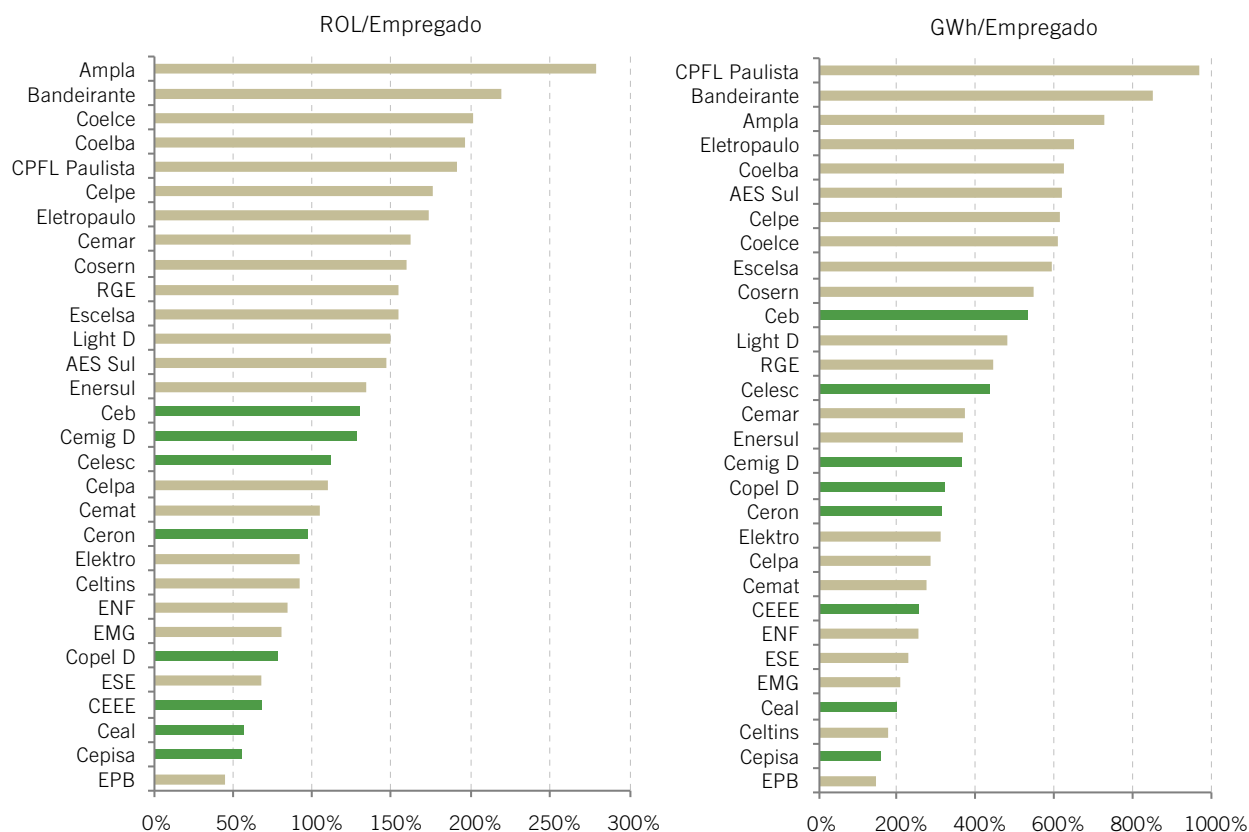


Fonte: Balanço das Empresas. Elaboração: Instituto Acende Brasil.

<sup>3</sup> A relação da quantidade de energia gerada por trabalhador não é apresentada para a Eletrosul devido ao fato de essa empresa ser essencialmente uma empresa de transmissão. Somente recentemente a empresa ingressou no segmento de geração com a construção de novos empreendimentos de energia.

A produtividade do trabalho nas empresas de distribuição também tende a ser maior entre as empresas privadas, como demonstra a Figura 4.

**Figura 4: Desempenho de empresas de distribuição segundo produtividade por trabalhador (2011)**



Fonte: Balanço das Empresas. Elaboração: Instituto Acende Brasil.

A diferença de desempenho entre as empresas privadas e estatais constatada nas figuras anteriores não se restringe ao ano de 2011. Esta constatação é uma constante ao longo dos anos. Müller-Monteiro (2011)<sup>4</sup>, em sua tese de doutorado, examina esses e mais alguns outros indicadores econômico-financeiros das empresas do setor elétrico ao longo de seis anos (2005-2010) e constata que as empresas privadas tendem a apresentar um melhor desempenho em todo o período, e em todos os segmentos (geração, transmissão, e distribuição).

### 2.1.2 DESEMPENHO SEGUNDO ANÁLISES COMPARATIVAS (BENCHMARKING) DA ANEEL

O baixo desempenho das empresas estatais em comparação ao de empresas privadas também pode ser constatado por meio das análises comparativas (*benchmarking*) realizadas pela agência reguladora para fins de regulação tarifária.

A Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel) tem adotado a ‘análise envoltória de dados’ (*DEA – Data Envelopment Analysis*) para estabelecer a ‘fronteira eficiente’, isto é, o custo mínimo para a prestação do serviço levando em conta algumas variáveis que o regulador julga representar adequadamente as principais dimensões relevantes para determinação do custo do serviço.

Esta análise permite uma avaliação da eficiência relativa de cada empresa por meio da comparação da ‘distância’ entre os seus respectivos custos contábeis e o custo mínimo factível previsto

4 A tese de Müller-Monteiro (2011) pode ser acessada em [www.acendebrasil.com.br](http://www.acendebrasil.com.br) > Produção Acadêmica ou em [www.teses.usp.br/teses/disponiveis/86/86131/tde-23012012-151147/pt-br.php](http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/86/86131/tde-23012012-151147/pt-br.php)

pela 'fronteira eficiente'. Em outras palavras, quanto maior a distância, maior a ineficiência.

Embora se possa questionar a acurácia da análise da Aneel, mesmo considerando as amplas margens de erro, constata-se que as empresas estatais sistematicamente apresentam um desempenho inferior ao das empresas privadas.

### **Desempenho na distribuição**

No âmbito do Terceiro Ciclo de Revisões Tarifárias, a Aneel adotou uma análise comparativa em dois estágios para definir os custos operacionais das concessionárias de distribuição. A análise é apresentada na **Nota Técnica 101/2011-SRE/Aneel**.

O primeiro estágio da análise comparativa levou em conta:

- a extensão das redes de distribuição (km);
- o número de clientes (Unidades Consumidoras); e
- a quantidade de energia distribuída (MWh/ano).

O segundo estágio levou em conta características das áreas de concessão ('variáveis ambientais'):

- salário médio de ocupações relacionadas na região;
- densidade de consumidores (Unidades Consumidoras por km<sup>2</sup>);
- nível de precipitação;
- antiguidade dos ativos (percentual da base de remuneração já 100% depreciada); e
- índice de complexidade socioeconômica.

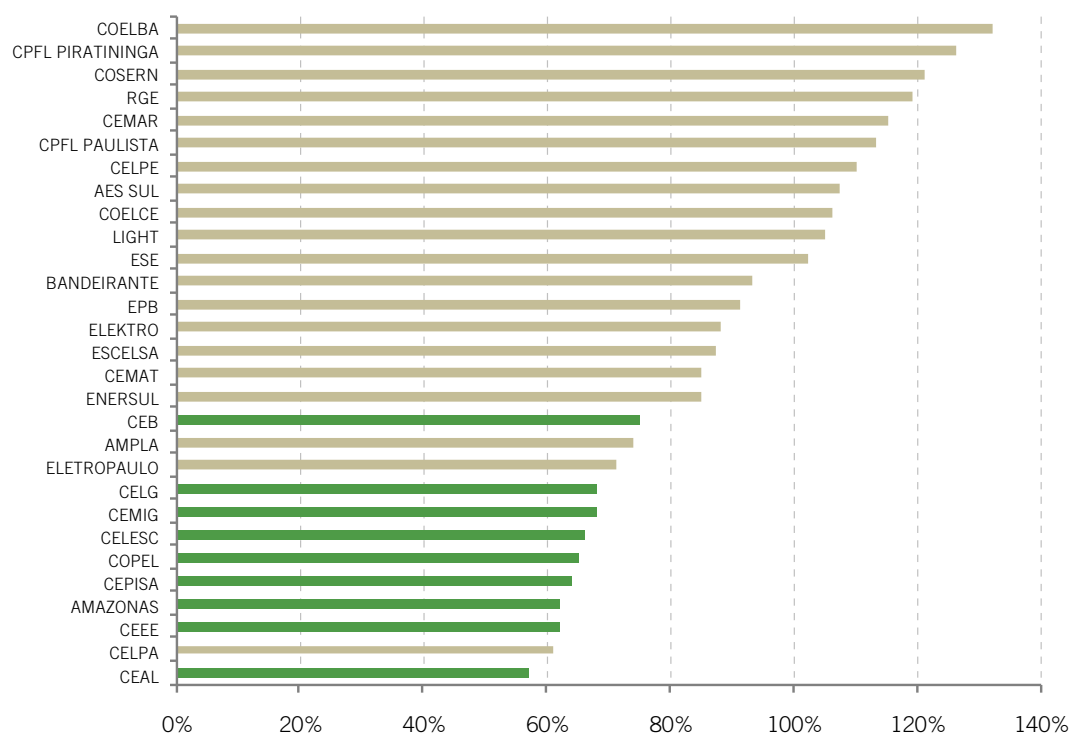
Supondo-se retornos não decrescentes de escala, o modelo foi aplicado considerando dados de 2003 a 2009 de todas as empresas de distribuição.

O 'escore de eficiência' ou 'percentual de eficiência' obtido do modelo indica a 'distância' entre o custo efetivo de cada concessionária e o custo mínimo factível previsto pela 'fronteira eficiente'.

Multiplicando-se o 'percentual de eficiência' pelo custo operacional contábil de cada empresa se obtém o seu custo operacional esperado segundo a análise comparativa da Aneel. Isso significa que um 'percentual de eficiência' inferior a 100% indica que o custo contábil da empresa é superior ao 'custo eficiente' computado pelo regulador, ou que a empresa é menos eficiente. Já um percentual superior a 100% indica que o custo contábil da empresa é inferior ao custo indicado pelo modelo da Aneel, ou que a empresa é mais eficiente.

Os resultados da análise são apresentados na Figura 5, que apresenta o centro do intervalo de tolerância para o 'percentual de eficiência' admitido para cada empresa.

**Figura 5: Eficiência nos custos operacionais de empresas de distribuição**



Fonte: Aneel – Nota Técnica 101/2011-SRE/Aneel, Tabela 13. Elaboração: Instituto Acende Brasil.

Os ‘percentuais de eficiência’ das empresas privadas são apresentadas na Figura 5 em barras bege, enquanto os das empresas estatais são apresentados em barras verdes (CEB, Celg, Cemig, Celesc, Copel, Cepisa, Amazonas, CEEE e Ceal). Na média verifica-se que o desempenho das empresas privadas é muito superior.

### Desempenho na transmissão

De semelhante modo, para fins de definição da Receita Anual Permitida (RAP) inicial das concessões de transmissão a serem prorrogadas sob a égide da Medida Provisória 579, a Aneel realizou, na **Nota Técnica 383/2012-SRE/Aneel**, uma análise comparativa para definir a eficiência nos custos operacionais das concessionárias de transmissão.

A análise considerou os custos operacionais contábeis (com alguns ajustes para “evitar distorções advindas de eventos pontuais ou duvidosos”) e os seguintes ativos de cada concessionária entre os anos de 2007 e 2011:

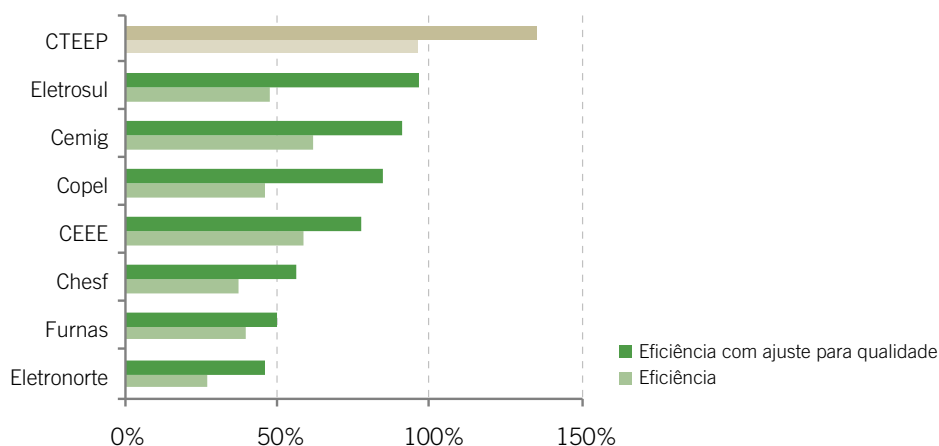
- a extensão das redes de transmissão (km);
- a capacidade de transformação (MVA);
- a quantidade de transformadores; e
- a quantidade de unidades modulares de manobra (Entrada de Linha, Conexão de Transformadores, Interligação de Barramento).

A análise também levou em conta a qualidade da prestação do serviço medida pela ‘parcela variável’, isto é, parcela a ser deduzida da receita da transmissora em função da não prestação adequada do serviço (i.e. interrupções no suprimento).

Multiplicando-se o ‘percentual de eficiência’ obtido do modelo (ajustado pela qualidade) pelo custo operacional contábil, obtém-se a receita inicial para cobertura dos custos operacionais.



**Figura 6: Eficiência nos custos operacionais de empresas de transmissão**



Fonte: Aneel – Nota Técnica 383/2012-SRE/Aneel, Tabela 9. Elaboração: Instituto Acende Brasil.

A análise da Aneel indica que a CTEEP (Companhia de Transmissão de Energia Elétrica Paulista), a única empresa privada considerada na análise, é a concessionária que apresenta maior eficiência operacional, tanto na análise comparativa considerando exclusivamente a eficiência, como também na análise que ajuste a eficiência para a qualidade da prestação do serviço.

### Desempenho na geração

No caso da geração, ainda não há uma análise abrangente do regulador, pois a única análise disponibilizada publicamente pela Aneel até o momento abrange somente as concessões de geração vincendas entre 2015 e 2017. Trata-se de uma análise realizada para definir a tarifa inicial das concessões a serem prorrogadas segundo as regras estipuladas pela Medida Provisória 579. O estudo somente reporta o custo estimado pelo modelo, sem reportar o custo observado de cada usina, o que não permite uma análise do desempenho relativo das empresas. Além disso, a análise foi realizada apenas para usinas de empresas estatais e algumas pequenas geradoras privadas, o que não permite uma comparação robusta do desempenho relativo das empresas estatais e privadas.

## 2.2 CONSEQUÊNCIAS DO BAIXO DESEMPENHO

As métricas apresentadas na seção anterior demonstram que as empresas estatais do setor elétrico apresentam desempenho inferior ao das empresas privadas. E as diferenças não são pequenas. Nas análises da Aneel diferenças de eficiência da ordem de 20 a 50% são comuns.

As mazelas da má gestão são colocadas de forma contundente em reportagem da revista *Exame* intitulado “Geradora ou Destruidora?”:

“O que acontece com uma companhia que mantém negócios que dão prejuízo sistematicamente, compra insumos por valor mais alto que a média de mercado e, mesmo apresentando lucro no balanço, não distribui dividendos aos acionistas? Bem, esse é o tipo de comportamento que o mercado não costuma perdoar. E é exatamente por essas razões que a Eletrobrás, estatal que funciona como holding de 12 empresas geradoras e distribuidoras de energia, além de deter 50% de Itaipu, hoje vale tão pouco. Maior companhia do setor na América Latina, a Eletrobrás é responsável por 40% da geração de energia elétrica no país e tem 82 bilhões de reais de patrimônio, mas está cotada por um terço desse montante na Bovespa - na qual mantém abertos 22% do capital total. Isso seria apenas um problema restrito a acionistas e executivos da empresa caso ela não fosse uma propriedade do conjunto dos contribuintes brasileiros. Pior ainda, os movimentos da Eletrobrás, dado o seu porte colossal, provocam impacto no setor como um todo, distorcendo as condições de competição para as demais companhias e causando estragos que se convertem em contas de luz mais caras para os usuários. ‘A ineficiência de gestão da Eletrobrás prejudica

o consumidor brasileiro e aumenta o custo do país', diz Jerson Kelman, diretor-geral da Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel)."

(Exame, 13.nov.2008)

O baixo desempenho é um custo real para a sociedade brasileira. É comum se pensar que a rentabilidade e a eficiência interessam apenas aos investidores, mas este não é o caso. A baixa rentabilidade e ineficiência prejudicam a sociedade como um todo, seja pela elevação dos custos dos bens e serviços, seja pela redução do rendimento de sua poupança (fundos de previdência, fundos de pensão e aplicações financeiras), seja pelo prejuízo às contas públicas governamentais.

Esse é um ponto muito importante, pois frequentemente se pensa no desempenho das empresas como sendo algo de interesse apenas para a empresa e seus acionistas.

As perdas associadas à menor eficiência de uma alternativa relativa às de outra são um dos conceitos mais difíceis de serem avaliados. São diferenças sutis que no curto prazo podem parecer pouco relevantes, mas no longo prazo fazem muita diferença.

## 3. DETERMINANTES DO BAIXO DESEMPENHO DAS EMPRESAS ESTATAIS

### 3.1 AUSÊNCIA DA ANÁLISE DE EFICIÊNCIA NA CONCEPÇÃO DAS ESTATAIS

Quando economistas examinam se o governo deve intervir numa determinada atividade econômica, eles geralmente examinam as características da atividade para avaliar se há falhas de mercado, como monopólios naturais ou externalidades, por exemplo. Constatadas falhas de mercado que tornam a provisão pela iniciativa privada ineficiente, examina-se que tipo de intervenção do Estado é mais apropriado para assegurar o provimento do bem ou serviço de forma mais satisfatória: por meio de regulação ou por meio da provisão direta do Estado via empresa estatal ou órgão público.

O que se observa na prática, no entanto, é que na maioria dos casos a criação de estatais é pautada por outras considerações. A análise de eficiência na provisão de bens e serviços em diferentes arranjos institucionais, levando em conta as características do mercado, não é uma prática comum.

Van de Walle (1989) examina as motivações para a criação de empresas estatais ao redor do mundo. Ele constata que grande parte das empresas estatais nos países em desenvolvimento surgiu no período pós-guerra. Segundo seu levantamento, as principais razões para a criação de estatais foram:

- o viés ideológico de que a intervenção estatal é necessária para promover e acelerar o desenvolvimento da economia;
- a noção de que empresas estatais proporcionariam meios do governo acessar novas fontes de receitas para financiar investimentos em setores prioritários da economia;
- a escassez de empreendedores privados com acesso ao capital necessário para desenvolver importantes setores da economia;
- a sua popularidade no meio político e na elite, por proporcionar uma fonte de empregos e renda extra-orçamentária para beneficiar seus constituintes; e
- o controle de setores estratégicos pelo Estado.

A sua análise indica que as motivações para a criação das estatais são basicamente de cunho político. O aprimoramento da eficiência de mercado ou a superação de falhas de mercado nem sequer fazem parte da lista de motivações identificadas por Van de Walle.

A ausência desta consideração na criação das estatais torna-se evidente ao longo do tempo. O desempenho dessas empresas estatais tende a ser muito baixo e, na maioria dos casos, após algumas décadas de existência, essas estatais passam a apresentar rentabilidade muito baixa ou mesmo negativa, isto é, são deficitárias, requerendo mais e mais aportes do governo.

### 3.2 INTERFERÊNCIA POLÍTICA E ESTRUTURA DE INCENTIVOS DISTORCIDA

A constatação de que estatais tendem a apresentar desempenho inferior ao de empresas privadas não se restringe ao Setor Elétrico Brasileiro. É uma constatação comum em outros setores, não só no Brasil, mas em outros países também.

Um estudo muito influente na década de 1990, realizado pelo Banco Mundial, aponta evidências do melhor desempenho de empresas privadas vis-à-vis empresas estatais:

“[...] nós temos apresentado evidências de que empresas estatais são menos eficientes que as empresas privadas em mercados competitivos assim como em monopólios, desde que haja regulação efetiva. Finalmente, nós temos mostrado que setores dominados por estatais tendem a prejudi-

car a economia, seja devido ao impacto agregado da operação ineficiente no nível microeconômico ou dos grandes déficits fiscal e de conta corrente que tipicamente estão associados à atuação estatal, o que, por sua vez, têm impactos negativos sobre o crescimento da economia.”<sup>5</sup>

World Bank (1995)

O diagnóstico do Banco Mundial é de que o baixo desempenho não é necessariamente fruto de incompetência dos gestores das estatais. O problema central é a estrutura de incentivos resultante do ambiente em que atuam:

“Burocratas tipicamente têm desempenho pior no mundo empresarial, não por serem incompetentes (eles não o são), mas porque eles se defrontam com objetivos contraditórios e incentivos perversos que podem distrair e desencorajar até mesmo os mais capazes e dedicados servidores públicos. O problema não são os burocratas em si, mas a situação em que se encontram quando atuam no mundo empresarial.”<sup>6</sup>

World Bank (1995)

Mais especificamente, os principais entraves à eficiência das empresas estatais identificadas na literatura econômica são:

- **objetivo indefinido:** as estatais tipicamente carecem de foco e seus objetivos são tipicamente definidos de forma muito ampla, dando margem a múltiplas interpretações, às vezes contraditórias;
- **falta de disciplina orçamentária:** por terem como acionista majoritário o governo, as empresas tendem a carecer de disciplina orçamentária, pois eventuais déficits serão necessariamente cobertos por aportes governamentais (na literatura internacional esse aspecto é denominado *soft budgets*);
- **uso político:** as estatais sofrem de interferências políticas, ocasionando descontinuidade nas orientações da empresa de governo a governo;
- **administração inepta:** os dirigentes da empresa são, muitas vezes, nomeados primordialmente pela sua lealdade aos governantes, desconsiderando as qualificações requeridas para o cargo; e
- **processo decisório burocrático:** as estatais tendem a cultivar uma cultura empresarial semelhante ao da administração pública, sendo obrigadas a adotar rígidos e burocráticos processos que prejudicam a agilidade da empresa.

Portanto, o melhor desempenho das empresas privadas se deve primordialmente à forma pela qual a empresa interage com as pressões à sua volta.

Empresas privadas são mais focadas no desempenho e menos vulneráveis às pressões de grupos de interesses, o que faz com que elas possam ser mais bem sucedidas na precificação eficiente de seus produtos e serviços, na manutenção de quadros enxutos de empregados, e na seleção e execução de projetos de maior potencial de geração de valor.

Além desses fatores, em atividades em que há falhas de mercado que tornam a intervenção do governo necessária, o desempenho das empresas depende fundamentalmente da qualidade da regulação setorial.

A partir de uma abrangente revisão de estudos que examinam o impacto de privatizações sobre o desempenho das empresas – principalmente de empresas que atuam em indústrias de rede, como concessionárias de energia e telefonia – Newberry (2001) infere:

5 Tradução livre de: “[...] we have presented evidence that SOEs [State-Owned Enterprises] are less efficient than the private sector in competitive markets and, with effective regulation of private firms, in monopoly markets as well. Finally, we have shown that large SOE sectors can be a drag on the economy because of the aggregate impact of inefficient operation at the microeconomic level and because large SOE sectors are typically associated with large fiscal and current account deficits, which in turn have negative repercussions on growth.”

6 Tradução livre de: “Bureaucrats typically perform poorly in business not because they are incompetent (they aren’t) but because they face contradictory goals and perverse incentives that can distract and discourage even very able and dedicated public servants. The problem is not the people but the system, not bureaucrats per se but the situation they find themselves in as bureaucrats in business.”

“A principal lição a ser extraída é que a qualidade da regulação é o principal determinante do desempenho das empresas de utilidade pública, sejam elas estatais ou privadas; reformas regulatórias podem ocorrer no setor público, mas a evidente necessidade de regulação no âmbito de empresas privadas pode implicar que a privatização enseje reformas regulatórias. Comparado à qualidade da regulação, a propriedade da empresa aparenta ser menos importante, apesar de haver maior chance de se ter regulação de alta qualidade sob propriedade privada do que estatal.”<sup>7</sup>

Newberry (2001, p. 127).

Embora Newberry admita que empresas privadas tendem a ser mais eficientes do que empresas estatais, ele considera que a qualidade da regulação é o fator mais relevante, o que o leva a concluir:

“A verdadeira justificativa para a privatização é que, em face às pressões políticas e populistas, é mais fácil sustentar um regime de precificação eficiente com empresas privadas do que públicas, e que a privatização gerará ganhos adicionais de eficiência. O argumento a favor das privatizações é de que elas asseguram a manutenção de reformas regulatórias conquistadas com sacrifício, que seriam erodidas se a propriedade se mantivesse nas mãos do governo.”<sup>8</sup>

Newberry (2001, p. 128).

Em setores regulados, como o setor elétrico, o desempenho das empresas depende, acima de tudo, da qualidade do arcabouço institucional-regulatório. Embora haja fatores que tornem mais difícil a obtenção de um bom desempenho em empresas estatais, isso não implica que estatais estejam fadadas à ineficiência.

O desempenho superior da iniciativa privada relativo ao setor público ou de suas estatais não é uma tendência recente observada, muito menos uma percepção passageira. Trata-se de uma constatação concreta de longa data – já no século XVIII, Adam Smith apreçoava os benefícios da privatização:

“Em toda grande monarquia europeia, a venda de terras da Coroa produziria grande soma de dinheiro que, se aplicada ao abatimento de dívidas públicas produziria uma redução de despesas muito maior do que a receita proveniente de qualquer uma daquelas terras jamais produziu à Coroa. E, no decorrer de alguns anos, provavelmente passaria a usufruir de uma nova receita. Se as terras da Coroa se tornassem propriedades privadas, elas seriam, ao longo dos anos, aprimoradas e melhor cultivadas [e] a receita que a Coroa deriva da cobrança de tributos necessariamente aumentaria com a elevação da renda e do consumo da população.”<sup>9</sup>

Smith (1776)

Diante desta constatação a respeito do desempenho estatal frente ao privado, o que fazer para aprimorar o desempenho das empresas estatais?

7 Tradução livre de: “The main lesson to draw is that the quality of regulation is a key determinant of performance whether the utility is public or private; regulatory reform can take place in the public sector, though the evident need for regulation under private ownership may mean that privatization prompts regulatory reform. Compared to the quality of regulation, ownership seems relatively less important, though there may be more chance of high-quality regulation under private than public ownership”.

8 Tradução livre de: “The real case for privatization must be that it is easier to sustain efficient pricing under private ownership in the face of political and populist pressures, and that privatization will generate additional efficiency gains. The case for privatization is that it locks in hard-won regulatory reforms that continued state ownership would erode”.

9 Tradução livre de: “In every great monarchy in Europe the sale of crown lands would produce a very large sum of money, which, if applied to the payment of public debts would deliver from mortgage a much greater revenue than any of those lands have ever afforded to the crown. In the course of a few years it would probably enjoy another revenue. When the crown lands have become private property, they would, in the course of a few years, become well improved and well cultivated [and] the revenue which the crown derives from the duties of customs and excise would necessarily increase with the revenue and consumption of the people.”

## 4. COMO APRIMORAR O DESEMPENHO DE EMPRESAS ESTATAIS

Quando o governo opta por criar uma empresa estatal de capital misto, isto é, uma sociedade anônima listada em bolsa, é porque deseja captar recursos no mercado, a taxas de mercado, para exercer a função social estipulada no estatuto da empresa.

Esse modelo só se sustenta, no entanto, se a empresa atuar conforme uma empresa de mercado que busca a geração de valor para seus acionistas, representados pelo próprio Estado, que por sua vez representa os contribuintes de um país (no caso de uma empresa estatal federal). Na medida em que a empresa passa a atuar com outros objetivos, negligenciando retorno aos acionistas e o objetivo que justificou a sua criação, ela perde a sua capacidade de captar recursos no mercado a taxas competitivas.

A sustentabilidade das empresas estatais que atuam no mercado depende de seu desempenho econômico-financeiro. Tal desempenho não é um luxo: é uma questão de sobrevivência. Empresas deficitárias encolhem e, no limite, vão à falência. Para poder atender ao seu fim social, as empresas precisam obter lucros para repor o capital depreciado e crescer.

As comparações das seções anteriores demonstram que as empresas estatais do Setor Elétrico Brasileiro têm tido dificuldades nesse quesito.

Dados os baixos desempenhos econômico, financeiro e operacional das estatais, como melhorar o seu desempenho?

A análise da seção anterior já proporciona alguns caminhos: é necessário proteger as empresas estatais da ingerência política. É preciso 'blindá-las' das pressões de grupos de interesses específicos que desviam a atuação dos seus gestores de seu objetivo principal. Para isso é preciso introduzir processos visando a bloquear o uso político das estatais.

Em sua tese de doutorado, Müller-Monteiro (2011) propõe uma estratégia para alcançar esse objetivo na forma de uma metodologia que envolve quatro etapas:

1. Recrutamento profissional e competitivo para diretores e conselheiros das estatais (eliminando as indicações políticas);
2. Divulgação tempestiva e transparente dos resultados;
3. Definição de indicadores e metas de gestão empresarial para avaliação do desempenho da empresa;
4. Prestação de contas periódica, com a aplicação de incentivos e penalidades por desempenho.

Cada etapa é então detalhada em um conjunto de ações visando a implantar "um sistema meritocrático capaz de inibir e/ou bloquear interferências políticas e incentivar a geração de valor em estatais." Uma das peças chaves da estratégia seria a adoção de um sistema de remuneração variável, baseado no desempenho. Müller-Monteiro aponta que a implantação de tal esquema provavelmente enfrentaria resistências, tanto do corporativismo interno como de grupos de pressão política externos, mas apresentaria um grande potencial para o aprimoramento do desempenho da estatal. Além dos incentivos (e desincentivos) proporcionados pela remuneração variável, ele aponta a importância das penalidades previstas, dentre as quais a possibilidade de demissão de presidentes e de diretores que apresentarem 'desempenho fraco recorrente'.

Esse *White Paper* aponta dois conjuntos de políticas essenciais para assegurar o bom desempenho de estatais:

- Despolitização; e
- Governança Corporativa.

O primeiro conjunto de políticas (abordadas na próxima seção) se refere à forma de interação entre as estatais e os políticos, principalmente com relação à nomeação de dirigentes das empresas e seus conselhos. Já o segundo conjunto de políticas (tratadas no próximo *White Paper*) se concentra na arquitetura institucional da estatal e seus procedimentos internos.

## 5. DESPOLITIZAÇÃO

### 5.1 'LOTEAMENTO POLÍTICO' DE EMPRESAS ESTATAIS E AGÊNCIAS REGULADORAS

No início de 2011, a sociedade brasileira acompanhou pela imprensa uma disputa desenfiada entre partidos políticos da base governista por cargos nos ministérios, empresas estatais e agências reguladoras.

A crise foi deflagrada pela tentativa da Presidência da República de substituir as indicações políticas de diretorias de estatais do setor elétrico por indicações técnicas com o objetivo de blindá-las da ingerência política:

“Depois de mudanças no Ministério da Saúde e nos Correios, o próximo alvo de intervenção em postos críticos, alvos de escândalos de corrupção no segundo escalão, será o setor elétrico. A determinação partiu da presidente Dilma Rousseff, que deseja nomes técnicos para blindar as estatais do setor.”

(*O Globo*, 07.jan.2011)

O clímax da crise aconteceu quando chegou a hora de se definir quem dirigiria a estatal elétrica Furnas. A troca de farpas entre os grupos políticos da base governista foi tão severa que foi descrita pela imprensa como uma 'digladição'.

A disputa ocupou as manchetes dos jornais pelos primeiros meses do ano e serviu para trazer a tona o *modus operandi* das nomeações governamentais.

A repartição dos cargos governamentais e das estatais entre os partidos é vista como sendo um direito dos partidos aliados do governo. Aliás, o critério explícito de repartição dos cargos adotado no início de 2011 foi a participação dos partidos aliados no Congresso:

“O Palácio do Planalto decidiu estabelecer um novo critério para iniciar o loteamento político do segundo escalão, depois da eleição para as presidências da Câmara e do Senado, amanhã: a divisão dos cargos será feita proporcionalmente ao mapa de poder real de cada partido no novo Congresso que assume esta semana.”

(*O Globo*, 31.jan.2011)

Enquanto a repartição entre os partidos é baseada no número de parlamentares eleitos, a repartição dos quadros no governo (nos ministérios) se dá com base nos orçamentos de cada pasta. Em reportagem que apresenta as razões pelas quais os partidos da base governista se sentiam inconformados com as indicações políticas no início deste governo, ficou explícito a lógica que rege a divisão de cargos:

“Em 2010, os orçamentos administrados por PT e PMDB se equivaliam em cerca de R\$ 150 bilhões. Em números redondos, R\$ 150 bilhões para o PMDB e R\$ 153 bilhões para o PT, sem considerar o orçamento da Previdência Social<sup>10</sup>, ministério que termina o governo Lula nas mãos do PT e começa a era Dilma administrado pelo PMDB.

A diferença para 2011 é gritante e não guarda correspondência com o tamanho das bancadas dos dois partidos no Congresso: no próximo ano, o PT vai gerir R\$ 214,6 bilhões, enquanto o orçamento somado das Pastas que couberam ao PMDB é de 82,3 bilhões. Proporcionalmente, o PMDB está em desvantagem até em relação ao PDT, que com um só ministério (o do Trabalho) vai administrar R\$ 49,5 bilhões.

A proporção dos ministérios, entre os partidos, é parecida com a do último mandato de Lula, mas a grande diferença de orçamentos ajuda a explicar as queixas generalizadas.

[...]

10 O Ministério da Previdência Social é de pouco interesse para os partidos pois, apesar de ter um orçamento elevado, a maior parte dos recursos é comprometida com transferências pré-determinadas, tendo pouca verba para dispêndios discricionários.



O PMDB, por exemplo, está inconformado com a partilha do ministério. Mas o caldo só deve transbordar se o PT também avançar sobre estatais atualmente sob sua guarda, como parece ser o caso do setor elétrico, como Eletrobras e Furnas.”

(*O Valor Econômico*, 30.dez.2010)

Destaca-se ainda que não importa só o orçamento. O que é mais valorizado pelos partidos políticos é o montante disponível de recursos discricionários de cada pasta, tais como os recursos para realização de investimentos. É isto que alimenta a cobiça pela nomeação de diretores das estatais do setor elétrico:

“Esses diretores supervisionam o dia-a-dia da operação das usinas do sistema Eletrobras, negociam contratos com empreiteiras e outros fornecedores e controlam o andamento das principais obras em execução no setor.

Juntas, a Eletrobras e suas subsidiárias, Furnas, Chesf, Eletronorte, Eletrosul e Eletronuclear, planejam investir R\$ 210 bilhões na próxima década para ampliar a oferta de energia no país.”

(*Folha de S. Paulo*, 09.fev.2011)

Diante dos amplos planos de investimento das estatais elétricas, o seu controle por meio da nomeação das suas diretorias torna-se ‘estratégico’ para os políticos. É por isso que as estatais são consideradas ‘feudos’ dos seus respectivos partidos:

“Os investimentos das estatais, principal foco da briga entre partidos, chegam a R\$107,05 bilhões para 2011. Segundo dados do Ministério do Planejamento, o grupo Petrobras é o campeão, respondendo por R\$91,3 bilhões. Mas já está decidido que não haverá mudança na estatal. O grupo Eletrobras, atual feudo do PMDB, responde por R\$8,1 bilhões. Somente Furnas fica com R\$1,26 bilhão dessa fatia. A Chesf, comandada pelo PSB, terá investimento de R\$1,5 bilhão.

Já a Eletronorte, outro feudo peemedebista, contará com R\$807 milhões, enquanto a Eletrosul, controlada pelo PT, terá R\$445 milhões para investir.

[...] já foi decidida uma substituição em Furnas, considerada um feudo do PMDB do Rio de Janeiro e atual foco de crise com o PT. O atual presidente de Furnas, Carlos Nadalutti Filho, não ficará no cargo. Para compensar a perda da Eletrobras e o fim da influência em Furnas, o PMDB deve reassumir o comando da Eletronorte. Para o cargo, José Antonio Muniz deve ser deslocado da Eletrobras. A estatal foi comandada até o ano passado por outro aliado do presidente do Senado, José Sarney (PMDB-AP), Jorge Palmeira, que faleceu em agosto. O atual presidente, Josias Matos de Araújo, não tem apoio político. Na Chesf haverá mudança, mas o PSB deve manter o controle. Já o PT manterá o controle da Eletrosul e de Itaipu sem substituições.”

(*O Globo*, 31.jan.2011)

Após uma trégua de algumas semanas, as bancadas voltaram a pressionar por cargos nas estatais diante da demonstração de seu poder de fogo nas votações relativas ao reajuste do salário mínimo, deixando claro que se suas aspirações forem frustradas o governo pode enfrentar dificuldades para passar nova legislação no Congresso:

“A fidelidade de toda a bancada do PMDB à presidente Dilma Rousseff na aprovação do salário mínimo de R\$545 pela Câmara teve um preço. O partido voltou a cobrar a nomeação de afilhados da legenda no segundo escalão do governo, principalmente aqueles que já estavam pré-negociados, mas foram adiados pela presidente até a eleição dos presidentes da Câmara e do Senado e da votação do salário mínimo.

[...]

Entre os peemedebistas, o comentário ontem na Câmara era de que a decisão do partido de votar 100% na proposta de R\$545 fez parte de uma operação para fortalecer Henrique Alves. Nas últimas semanas ele havia trombado com Dilma pela defesa que fez dos cargos do segundo escalão para o PMDB. Ainda de acordo com peemedebistas, a votação serviu de recado à presidente. Da mesma forma que votaram a favor de um projeto, os 77 deputados podem votar contra, caso fiquem descontentes.”

(*O Estado de S. Paulo*, 18.fev.2011)

Inicialmente, a Presidência da República parecia estar determinada a romper com a velha prática de nomeações políticas nas estatais e estabelecer um novo padrão de gestão estatal. Mas com o tempo observou-se uma acomodação:

“A nomeação de Decat criou a imagem de que a autoridade de Dilma havia prevalecido e que o novo presidente de Furnas faria uma ‘limpeza’, impondo um estilo mais gerencial e menos subordinado a pedidos e pressões políticas.

[...]

Depois que a poeira assentou, a impressão é de que nada mudou na empresa.”

(O Valor Econômico, 25.jul.2011)

O governo buscou dar um fim à luta desenfreada por cargos entre os partidos da base aliada, respeitando as divisões pré-estabelecidas, mas exigindo que novas nomeações sejam de “técnicos qualificados para os cargos”.

De fato, a competência é uma condição necessária para a boa gestão, mas por si só não é suficiente. Se o critério de escolha das diretorias das estatais for feito com base nas suas lealdades políticas, os ocupantes dos cargos – sejam eles técnicos ou não – buscarão, em primeiro lugar, atender aos anseios dos seus “padrinhos políticos”.

Além disso, o “loteamento político” das diretorias de estatais prejudica o desempenho das empresas estatais ao politizar a sua atuação. Ao serem politizadas, as estatais passam a sofrer resistências geradas não pelo mérito de sua atuação, mas pelo seu impacto político-eleitoreiro.

Dois anos após a ofensiva deflagrada contra as nomeações políticas nas estatais elétricas, o que se observa é um armistício em que cada parte mantém suas delimitações existentes. A ‘faxina’ que prometia substituir as nomeações políticas por integrantes técnicos foi interrompida. Embora o ‘espaço’ perdido pelo PMDB no setor elétrico pelas nomeações da Presidente Dilma na Eletrobras tenha sido mantido, o aliado será compensado com mais ‘espaço’ em outros campos:

“Dilma está satisfeita com Temer – tudo o que combinaram nas eleições municipais foi cumprido – e quer lhe fazer agrados. Na reforma, Temer ganhará um ministério mais forte, já que o PMDB não considera seu o de Minas e Energia, comandado por Edison Lobão, afilhado político do presidente do Senado, José Sarney.”

(O Valor Econômico, 06.nov.2012)

Para acomodar essa e outras demandas, o governo optou por oferecer mais cargos aos partidos que apoiam o governo, cedendo cargos atualmente exercidos por ‘técnicos’:

“A presidente decidiu não mexer na atual correlação de forças existentes em seu governo. Por isso, os entrantes deverão tomar o lugar de ministros considerados técnicos, sem filiação partidária.”

(O Valor Econômico, 06.nov.2012)

O loteamento não aflige apenas as empresas estatais, mas também as agências reguladoras:

“Os dois maiores partidos da base aliada, PT e PMDB, dividem a hegemonia na cúpula das agências reguladoras sob a presidência de Dilma Rousseff. Cada legenda bancou, direta ou indiretamente, a indicação de oito diretores. O ministro petista Paulo Bernardo, por exemplo, patrocinou dois nomes na Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel): a do atual presidente do órgão, João Rezende, e a do conselheiro Rodrigo Zerbone, que era o consultor jurídico do Ministério das Comunicações.

Dilma oficializou ontem o convite a Magda Chambriard para o comando da Agência Nacional do Petróleo (ANP), que estava em aberto desde dezembro do ano passado, quando o ex-deputado comunista Haroldo Lima deixou o cargo. A escolha é técnica, mas ainda não sinaliza uma mudança nas indicações. Na Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq), cuja chefia está desocupada desde fevereiro, uma disputa se instalou nos bastidores. O presidente do Senado, José Sarney (PMDB-AP), tenta emplacar Ênio Soares na diretoria-geral. Tiago Lima e Pedro Brito tiveram o respaldo do PR e do PSB, respectivamente, mas o segundo goza da con-

fiança de Dilma. As agências ainda têm cargos [de] diretorias preenchidos por um ex-tesoureiro do PTB do Distrito Federal - Ivo Borges, na ANTT - e uma ex-assessora de Sarney - Emília Ribeira, também na Anatel.

(O Valor Econômico, 09.mar.2012)

## 5.2 PATRIMONIALISMO NO BRASIL

Os termos utilizados para descrever o processo de indicação para os cargos também são muito elucidativos. A nomeação para os cargos não se faz com base em plataformas partidárias, em bandeiras defendidas pelos partidos ou políticos, ou na qualificação dos quadros partidários. O processo é descrito como 'loteamento', 'retalhamento' e 'aparelhamento'. Os termos utilizados para os indicados para os cargos também são reveladores: 'afilhado', 'apadrinhado', 'amigo'.

Esses termos remetem ao **patrimonialismo**, isto é, a forma de dominação política em que não existem divisões nítidas entre as esferas de atividade pública e privada. Trata-se de um conceito fundamental da sociologia que tipifica a forma de dominância patrimonial do Estado Absolutista Europeu.

Esse conceito de autoridade se contrapõe ao ideal de burocracia expressado por Max Weber (1968), em que o Estado assume o papel de fiador e mantenedor de uma ordem jurídica estável, impessoal, e universal, proporcionando as condições necessárias para o desenvolvimento da livre iniciativa. No ideário weberiano de administração, o servidor público é um profissional especializado, selecionado pelo mérito, não se submetendo aos anseios pessoais de seu superior, tampouco exercendo arbitrariedade sobre seus subalternos.

A triste realidade revelada nessa disputa por cargos de primeiro e segundo escalão demonstra que o diagnóstico de Faoro (1957), autor do livro *Donos do Poder: formação do patronato político brasileiro* permanece atual:

"De D. João I a Getúlio Vargas, numa viagem de seis séculos, uma estrutura político-social resistiu a todas as transformações fundamentais, aos desafios mais profundos, à travessia do oceano largo. O capitalismo politicamente orientado – o capitalismo político, ou o pré-capitalismo –, centro da aventura, da conquista e da colonização moldou a realidade estatal, sobrevivendo, e incorporando na sobrevivência, o capitalismo moderno, de índole industrial, racional na técnica e fundado na liberdade do indivíduo – liberdade de negociar, de contratar, de gerir a propriedade sob a garantia das instituições. A comunidade política conduz, comanda, supervisiona os negócios, como negócios privados seus, na origem, como negócios públicos depois, em linhas que se demarcam gradualmente. O súdito, a sociedade, se compreendem no âmbito de um aparelhamento a explorar, a manipular, a tosquiar nos casos extremos. Dessa realidade se projeta, em florescimento natural, a forma de poder, institucionalizada num tipo de domínio: o patrimonialismo, cuja legitimidade se assenta no tradicionalismo – assim é, porque sempre foi."

Sob esse ponto de vista, o histórico das estatais brasileiras não é dos mais animadores. Carvalho (2009) compara a prática das indicações políticas aos cargos estatais às Cartas de Corso (*Letter of Marque*), prática comum nos séculos XVI ao XIX. Os corsários eram proprietários de embarcações privadas (*privateers*) que eram comissionadas pelo governo para auxiliar na defesa naval do país em períodos de guerra ou para prejudicar o comércio marítimo de outras nações. Os corsários, por sua vez, eram atraídos pela Carta de Corso que os autorizava a saquear os navios inimigos. Nas palavras de Carvalho (2009):

"Na verdade, as nomeações políticas para postos em estatais funcionam como modernas e autênticas 'Cartas de Corso', à brasileira. Com as exceções de praxe, são entendidas por seus depositários como autorizações brancas para saquear cada entidade. São consideradas mandatos tácitos para assaltar os cofres das empresas.

[...]

O uso das 'Cartas de Corso' à brasileira ficou escancarado nos escândalos dos tempos recentes, amplificado pela liberdade de imprensa. Mas a prática é antiga, vem desde sempre. De um dos

primeiros presidentes da Companhia Vale do Rio Doce, nos anos 1940, dizia-se que havia comido o doce, bebido o rio e deixado um vale no caixa. São célebres as quotas de venda do aço produzido pela Companhia Siderúrgica Nacional, entregues como gorjetas a políticos ou seus apaniguados. Os exemplos são inumeráveis. Ao longo do tempo, a pilhagem das empresas estatais transformou-se numa triste e tradicional constante, tipicamente tupiniquim.”

As razões pelas quais os partidos lutam por cargos explicitadas nos jornais durante a disputa descrita na seção anterior demonstram que o patrimonialismo permanece atual no Brasil:

“Políticos da base aliada derrotados nas urnas tentam emplacar uma nomeação no segundo escalão da Esplanada dos Ministérios.

[...]

O PDT, por exemplo, quer porque quer emplacar o candidato derrotado ao governo do Paraná Osmar Dias na Presidência de Itaipu. A partir do mês que vem, o senador deixa o mandato. O deputado federal Dagoberto Nogueira (PDT-MS), que saiu derrotado da briga pelo Senado, também está de olho na estatal vista pelos políticos como o coração de mãe da máquina pública – aquele que sempre cabe mais um: a Eletrosul.”

(Correio Brasiliense, 09.jan.2011)

“Alvo de cobiça em Brasília, as vagas em conselhos de estatais funcionam, na maioria das vezes, como complemento salarial.”

(Folha de S. Paulo, 16.mar.2011)

Roberto Jefferson, presidente do PTB, responsável pelas nomeações de diretores dos Correios revelou em Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) que os cargos não são apenas cobiçados em nível individual, mas também pelos partidos para obter recursos financeiros:

“[...] essa era uma forma de os partidos captarem dinheiro. Não que recebessem os valores das empresas públicas onde tinham seu homens-chaves, mas pelas facilidades que as nomeações ofereciam no contato com empresas privadas.

Informou ele: ‘É possível, na relação, a empresa privada ajudar por dentro, no caixa, o partido, fazendo doações. É assim que funciona há anos, sempre foi assim’”.

(O Estado de S. Paulo, 09.jan.2011)

Esses relatos comprovam que o patrimonialismo permanece uma realidade, prejudicando o desenvolvimento econômico e social do Brasil.

No melhor dos casos, as indicações políticas sujeitam a gestão das estatais a interferências visando a interesses partidários e interesses de curto prazo com vista ao calendário eleitoral. No pior dos casos, resultam em ineficiência, superfaturamento e concessão de benesses a amigos com prejuízo aos contribuintes e acionistas das estatais. Resulta, ainda, no que talvez seja o pior legado do sistema de indicações: a falta de competência dos indicados para os cargos, que acarretam perdas substanciais para a sociedade na forma de ineficiência.

### 5.3 COMO PROMOVER A DESPOLITIZAÇÃO NAS ESTATAIS

Empresas estatais – como bem diz o nome – pertencem ao Estado, e não ao governo, partidos, bancadas ou políticos individuais. O processo de seleção de dirigentes para as estatais deve seguir um processo de seleção semelhante ao que se observa no setor privado, em que empresas de recursos humanos, conhecidas como *headhunters*, são contratadas para buscar profissionais com as aptidões necessárias para atender aos requisitos do cargo.

Os políticos deveriam limitar a sua interferência nas estatais à delimitação de diretrizes a serem perseguidas pelas estatais. Tais diretrizes deveriam ser explicitadas na forma de metas para as quais deve ser dada ampla publicidade com o objetivo de proporcionar transparência. Somente desta forma pode-se assegurar que as estatais serão geridas de forma a prestar adequadamente o serviço público, sem desvios de finalidade.

O mesmo se aplica para a indicação de diretores das agências reguladoras.

Em recente entrevista no Brasil, Egon Zehnder, um dos *headhunters* mais famosos do mundo, fez algumas considerações sobre a importância do processo seletivo de dirigentes de empresas estatais e cargos públicos:

“Escolher o melhor candidato para comandar estatais ou órgãos públicos deveria ser um processo muito mais cuidadoso e rigoroso do que o adotado pelas empresas privadas.

[...]

A sociedade precisa ter a garantia de que o escolhido é o mais capaz para desempenhar a função, conhece a área e já passou por várias situações parecidas com as que vai enfrentar no futuro.

[...]

A escolha errada de um funcionário de alto escalão traz mais consequências indesejadas em instituições governamentais. Elas têm um papel na sociedade que vai muito além dos interesses econômicos dos acionistas. Um erro na nomeação reduz a possibilidade de a empresa estatal ou o órgão público desenvolver seu papel social e limita a capacidade do país para alcançar seus objetivos estratégicos.

[...]

Um ministro sem credibilidade em seu campo de atuação ou sem habilidade para montar uma boa equipe pode paralisar os serviços públicos sob sua responsabilidade.”

(Veja, 15.out.2012)

Há mais de 22.000 cargos de confiança no Brasil, o que, segundo Zehnder, é demasiadamente alto:

“Mesmo considerando o tamanho do país, são números exageradamente altos. Na Suíça, onde moro, não existe um único cargo público que possa ser preenchido por alguém cuja única qualificação seja atender a critérios políticos.”

(Veja, 15.out.2012)

Zehnder é fundador da empresa global de recrutamento de executivos Egon Zehnder International, com atuação em mais 38 países, e já atuou na seleção e escolha de presidentes de estatais e de instituições públicas da Inglaterra, Austrália, Singapura e Suíça. Segundo Zehnder, o risco maior da ausência de um processo seletivo adequado não é a corrupção e, sim, a ineficiência:

“Uma pesquisa publicada na revista da Harvard Business School em 2001 mostrou que, entre os diversos fatores que determinam o desempenho de uma empresa e que podem ser controlados, a seleção dos gestores é a que tem a maior relevância estratégica. A escolha certa do presidente de uma empresa pode ter um impacto positivo de 40% no seu resultado.

É claro que se deve selecionar sempre pessoas com integridade, para impedir fraudes, tanto no setor público quanto no privado. Estima-se que o custo da corrupção represente 5% do faturamento das companhias, um dado aviltante. Estatisticamente, porém, a corrupção é menos nociva do que a escolha de um gestor ineficiente.

Basta fazer a conta. Um trabalhador na linha de produção de uma fábrica que tenha todas as qualidades para o seu ofício produz 40% mais do que um funcionário-padrão. Pesquisas acadêmicas também têm mostrado que, quanto mais complexa é a tarefa, maior a diferença de produtividade entre os funcionários.

[...]

Uma companhia que possui um quadro de pessoal sem brilho produzirá, portanto, uma fração de uma concorrente cheia de talentos. Ao se compararem esses números com os 5% de perdas provocadas por corrupção, fica claro o que é mais relevante. É absolutamente necessário combater a corrupção, mas também se deve evitar o escândalo oculto das nomeações de funcionários incompetentes, cujos efeitos chegam a ser piores do que os desvios éticos. Nesse sentido, o grande número de apadrinhados políticos no Brasil é um escândalo em si.”

(Veja, 15.out.2012)

Ele é um defensor da meritocracia:

“De modo geral, quanto mais o conceito de meritocracia está enraizado em uma sociedade, menos

provável é que a população aceite pessoas ineptas para ocupar funções executivas. Meritocracia é um valor que anda de mãos dadas com os níveis de ensino.”

(Veja, 15.out.2012)

Um bom exemplo de um processo seletivo para cargo público foi a recente seleção do Presidente do Banco Central da Inglaterra (*Governor of the Bank of England*). Para recrutar o novo presidente, o governo britânico lançou mão de uma chamada pública internacional, com anúncio publicado na revista *The Economist*, para atendimento do cargo.

A chamada pública delinea as características desejadas do candidato:

“O candidato vencedor deverá demonstrar que pode liderar, influenciar e administrar as mudanças nas responsabilidades do Banco Central da Inglaterra, inspirando confiança e credibilidade, tanto dentro quanto fora do Banco, e em todo o mercado financeiro. O candidato vencedor terá experiência profissional em, ou com, um banco central ou instituição semelhante; ou terá trabalhado, no mais alto nível, em um dos principais bancos ou instituições financeiras. Ele ou ela deverá apresentar forte capacidade de liderança, administração e de políticas públicas; deterá entendimento avançado de mercados financeiros e de conhecimento econômico. Ele ou ela será um bom comunicador, terá habilidades de relacionamento interpessoal e será uma pessoa de integridade incontestável.”<sup>11</sup>

No processo acima nota-se a clara opção por priorizar a competência do candidato acima de qualquer outra consideração, tal como inclinação partidária ou mesmo a sua nacionalidade. Isso significa que o governo considerou até mesmo estrangeiros para preencher um dos mais importantes cargos da economia do país. E, de fato, o vencedor foi um estrangeiro: o canadense Mark Carney, Presidente do Banco Central do Canadá.

Segundo especialistas de recursos humanos (RH), o uso de anúncio, em vez da seleção a partir de uma lista de candidatos indicados para o cargo, é útil para evitar o viés de seleção da própria instituição:

“todos nós já estivemos envolvidos em situações em que genuinamente precisamos de uma lista fresca de candidatos e na qual não é possível conhecer quais são as melhores pessoas para o cargo. São nessas instâncias em que um anúncio é essencial e pode vir a atrair pessoas que as agências de recrutamento, com os seus vieses, negligenciariam. A chamada pública permite que qualquer um tenha a oportunidade de apresentar seus argumentos de que dispõem das aptidões requeridas para preencher o cargo.”<sup>12</sup>

Louise Redmond  
ex-diretora de RH do *Bank of England*  
(blog.peoplemanagement.co.uk, 26.nov.2012)

O exemplo demonstra que as práticas prevalecentes no Brasil estão longe da prática de outros países desenvolvidos.

11 Tradução livre de: “The successful candidate must demonstrate that they can successfully lead, influence and manage the change in the Bank’s responsibilities, inspiring confidence and credibility both within the Bank and throughout financial markets. The successful candidate will have experience of working in, or with, a central bank or similar institution; or will have worked at the most senior level in a major bank or other financial institution. He or she will demonstrate strong leadership, management and policy skills; will have an advanced understanding of financial markets and good economic knowledge. He or she will be a strong communicator, have good interpersonal skills and will be a person of undisputed integrity and standing.”

12 Tradução livre de: “we’ve all been involved in situations where we genuinely need a fresh list of candidates and where we can’t possibly know who the best people for the job are. This is when an advert will be essential and may well bring us people that the search firms, with their biases, would filter out. The open advertisement gives everyone a chance to make their case and demonstrate their capability for the job.”

## CONCLUSÃO

As evidências factuais e numéricas demonstram que o desempenho das empresas estatais no Brasil tem sido sistematicamente inferior ao das empresas privadas.

Essa menor eficiência prejudica o consumidor de energia que acaba tendo que pagar mais caro por sua energia; prejudica também o poupador que opta por investir no setor elétrico e que acaba auferindo um retorno inferior pelo seu investimento; e prejudica, ainda, a sociedade brasileira, pois reduz a taxa de crescimento da renda e emprego.

A análise das razões para esse menor desempenho por parte das empresas estatais aponta que entre as principais explicações figuram:

- a politização das decisões e indicações dos cargos-chaves nas estatais; e
- a falta de uma boa governança corporativa que proporcione a transparência e os controles internos necessários para evitar erros e desvios de conduta; para alinhar os interesses; e para focar a atuação da empresa no cumprimento da sua função social estatutária, sem desvios.

Caracterizadas tais distorções principais, este *White Paper* aponta dois conjuntos de políticas essenciais para assegurar o bom desempenho de estatais: Despolitização e Governança Corporativa.

O primeiro conjunto de políticas (Despolitização) se refere à forma de interação entre as estatais e os políticos, principalmente com relação à nomeação de dirigentes das empresas e seus conselhos.

O loteamento político precisa ser atacado com rigor e com urgência porque, no melhor dos casos, as indicações políticas sujeitam a gestão das estatais a interferências visando a interesses partidários e interesses de curto prazo com vista ao calendário eleitoral. No pior dos casos, resultam em ineficiência, superfaturamento e concessão de benesses a amigos com prejuízo aos contribuintes e acionistas das estatais. Resulta, ainda, no que talvez seja o pior legado do sistema de indicações: a falta de competência dos indicados para os cargos, que acarretam perdas substanciais para a sociedade na forma de ineficiência.

As principais recomendações específicas para bloquear o uso político das estatais têm como ponto de partida o recrutamento profissional dos dirigentes das estatais, com ampla publicidade para os cargos buscados. Se a ênfase na ocupação dos cargos que definem os destinos das estatais passar a ser meritocrática e concentrada nas qualificações acadêmicas e profissionais dos candidatos, o espaço para o jogo político e de apadrinhamento será drasticamente reduzido.

Se profissionais qualificados tomarem as rédeas das estatais, os políticos passarão a limitar sua interferência nas estatais à delimitação de diretrizes a serem perseguidas pelas estatais.

As recomendações ligadas ao segundo conjunto de políticas (Governança Corporativa) se concentram na arquitetura institucional da estatal e seus procedimentos internos. E serão tema do próximo *White Paper*.

## REFERÊNCIAS

- Carvalho, N. (2009). *A Guerra das Privatizações*. São Paulo: Editora de Cultura.
- Faoro, R. (1957). *Donos do poder: formação do patronato político brasileiro*. Rio de Janeiro: Ed. Globo.
- Müller-Monteiro, E. (2011). *Métricas e Estratégias de Bloqueio de Uso Político nas Empresas do Setor Elétrico Brasileiro*. (Tese de Doutorado). São Paulo: Instituto de Energia e Eletrotécnica - Universidade de São Paulo.
- Newberry, D. (2001). *Privatization, Restructuring and Regulation of Network Utilities*. Cambridge: The MIT Press.
- Smith, A. (1776). *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*. London: W. Strahan and T. Cadell.
- Van de Walle, N. (1989). Privatization in Developing Countries. *World Development* 17(5): 601-15.
- Weber, M. (1968). *Economy and Society*. New York: Bedminster Press.
- World Bank (1995). *Bureaucrats in Business: The Economics and Politics of Government Ownership*. New York: Oxford University Press.

### COMO REFERENCIAR ESTE TRABALHO:

Instituto Acende Brasil (2012). *Gestão Estatal (Parte 1): Despolitização e Meritocracia*. White Paper 10, São Paulo, 24 p.

**Presidente:** Claudio J. D. Sales  
**Diretor Executivo:** Eduardo Müller Monteiro  
**Assuntos Econômicos e Regulatórios:** Richard Lee Hochstetler  
**Desenvolvimento Sustentável:** Alexandre Uhlig  
**Pesquisa e Desenvolvimento:** Alia Rached  
**Assuntos Administrativos:** Eliana Marcon  
**Cursos e Eventos:** Melissa Oliveira

O Instituto Acende Brasil é um Centro de Estudos que desenvolve ações e projetos para aumentar o grau de Transparência e Sustentabilidade do Setor Elétrico Brasileiro. Para alcançar este objetivo, adotamos a abordagem de Observatório do Setor Elétrico Brasileiro. Atuar como um Observatório significa pensar e analisar o setor com lentes de longo prazo, buscando oferecer à sociedade um olhar que identifique os principais vetores e pressões econômicas, políticas e institucionais que moldam as seguintes dimensões do Setor Elétrico Brasileiro:



AGÊNCIAS  
REGULADORAS



GOVERNANÇA  
CORPORATIVA



IMPOSTOS E  
ENCARGOS



LEILÕES



MEIO AMBIENTE  
E SOCIEDADE



OFERTA DE  
ENERGIA



RENTABILIDADE



TARIFA E  
REGULAÇÃO

### ENDEREÇO

Rua Joaquim Floriano, 466  
Ed. Corporate • Conj. 501 • Itaim Bibi  
CEP 04534-004 • São Paulo • SP  
Telefone: +55 (11) 3704-7733

[contato@acendebrasil.com.br](mailto:contato@acendebrasil.com.br)  
[www.acendebrasil.com.br](http://www.acendebrasil.com.br)