



Civitas - Revista de Ciências Sociais

ISSN: 1519-6089

civitas@pucrs.br

Pontifícia Universidade Católica do Rio  
Grande do Sul  
Brasil

Serva, Mauricio

Análise de empresas privatizadas: O desafio da multidimensionalidade

Civitas - Revista de Ciências Sociais, vol. 3, núm. 2, julho-dezembro, 2003, pp. 349-373

Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul

Porto Alegre, Brasil

Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=74230207>

- Como citar este artigo
- Número completo
- Mais artigos
- Home da revista no Redalyc

redalyc.org

Sistema de Informação Científica

Rede de Revistas Científicas da América Latina, Caribe, Espanha e Portugal

Projeto acadêmico sem fins lucrativos desenvolvido no âmbito da iniciativa Acesso Aberto



# Análise de empresas privatizadas

O desafio da multidimensionalidade<sup>1</sup>

*Maurício Serva*<sup>2</sup>

## **Introdução**

A partir dos anos 70, mudanças profundas vêm abalando a estrutura social, política e econômica dos países desenvolvidos como também dos países em desenvolvimento. O espectro da crise que marcou as últimas três décadas do século passado é largo, com implicações sociais graves e com repercussões ético-morais que põem em xeque o arcabouço institucional por inteiro da sociedade contemporânea. Adentramos o século 21 e, infelizmente, não temos ainda uma percepção clara de soluções viáveis para a crise, ou mesmo de formas adequadas para lidar com as mudanças e seus respectivos impactos.

---

<sup>1</sup> Estudo realizado com o apoio do International Council of Canadian Studies através do Faculty Research Program.

<sup>2</sup> Doutor em administração (Eaesp/FGV). Presidente, no Brasil, do Ciriéc - Centro Internacional de Pesquisa e Informação sobre a Economia Pública, Social e Cooperativa. Professor da UFPR. E-mail: mserva@terra.com.br

Uma das facetas mais importantes da crise é a mudança drástica no papel e na atuação do Estado. Em boa parte do século passado, o Estado foi a instituição fundamental de sustentação do modelo de desenvolvimento sócio-econômico conhecido como *fordismo*, o qual foi implantado nos países industrializados após a II Guerra Mundial. O Estado exercia no âmbito desse modelo um papel que o qualificava como promotor ativo do bem estar social; entretanto, abalado pela crise, ele vem sendo forçado a promover sérias mudanças na sua estrutura e funcionamento, em virtude da dificuldade de continuar a servir como anteparo social das flutuações da economia capitalista. As transformações pelas quais passa o Estado têm muitas consequências. Uma delas advém do esforço de redução do tamanho do seu aparelho burocrático, bem como a limitação do seu grau de intervenção na economia.

Assim, observa-se que a privatização de empresas públicas tem sido quase que generalizada, representando uma mudança de rumo, uma verdadeira reviravolta na prática adotada desde o início do século XX, quando o Estado criava empresas em vários setores da economia. No início dos anos 80, quando a crise se torna incontornável, ganham força as idéias neoliberais, fundamentando mudanças políticas em vários países e imprimindo mudanças significativas no Estado, dentre as quais a privatização em massa foi uma das medidas mais difundidas e praticadas. Ao longo dos últimos vinte anos, a privatização vem avançando em muitos países, embora em forma e intensidade muito desiguais, devido às particularidades políticas, econômicas e sociais de cada país. Não obstante o pouco tempo e a complexidade do fenômeno, pode-se ter acesso a uma quantidade razoável de estudos sobre o tema, mas obviamente não em todas as áreas. No campo da análise organizacional, por exemplo, os estudos são ainda muito raros, permitindo que a ignorância sobre as empresas privatizadas permaneça quase que intocável.

A realização deste trabalho é motivada, primeiramente, pela constatação da lacuna existente na teoria com relação a análise de empresas privatizadas, tendo em vista a importância da privatização na atualidade. Em segundo lugar, ao empreender uma tal análise, sustento que ela deve necessariamente extrapolar a utilização de variáveis estritamente administrativas e investir numa perspectiva multidimensional, buscando auxílio de disciplinas das ciências humanas e sociais ao considerar as dimensões histórica, política e cultural presentes no fenômeno em questão.

Assim, abordando a privatização como um fenômeno praticamente global, mas ancorado nas experiências do Canadá e do Brasil, pretendo aqui contribuir para o avanço da análise organizacional. Inicialmente, tentarei traçar um panorama histó-

rico do fenômeno da privatização, no sentido de situar o leitor na trajetória, importância e magnitude desse fenômeno. Em seguida, buscarei especificar as trajetórias da privatização no Canadá e no Brasil. Após examinar a história da privatização nesses países, empreenderei uma espécie de *survey* das principais abordagens teóricas da privatização e então fornecerei o que considero a maior contribuição deste estudo: a apresentação de um modelo multidimensional de análise de empresas privatizadas. Antes da conclusão, esboçarei os contornos iniciais da aplicação deste modelo, tecendo algumas considerações sobre a privatização no Canadá e no Brasil.

### **Panorama histórico do fenômeno da privatização**

O primeiro programa de privatização de empresas públicas após a Segunda Guerra Mundial se deu na então República Federal da Alemanha. Em 1961, o governo de Konrad Adenauer empreendeu a venda da maioria das ações da Volkswagen, dando larga preferência para pequenos investidores. O programa teve continuidade com uma oferta de ações de outra grande empresa, a VEBA, na mesma modalidade utilizada para a primeira empresa. Apesar dessa iniciativa do governo alemão ter obtido uma ótima resposta do mercado, ela não resistiu às flutuações típicas do setor financeiro, exigindo que o próprio governo tivesse que socorrer muitos investidores de pequeno porte que aderiram ao programa.

Em seguida à Alemanha, alguns países em desenvolvimento implementaram programas de privatização entre os anos de 1965 e 1979. Dentre eles, o caso mais conhecido é o do Chile. Em 1974, após ter destituído o governo de Salvador Allende, Augusto Pinochet tentou tornar novamente privadas algumas das empresas que Allende houvera nacionalizado. Entretanto, somente a partir da segunda metade dos anos 80 o Chile implementou um programa de privatização com razoável êxito.

Apesar de não ter sido o ponto de partida dos programas sistemáticos de privatização, o caso inglês foi o de maior impacto e continua sendo considerado como a grande referência na história da privatização. A partir de 1979 até 1996, o governo Thatcher e seus sucessores implementaram um processo massivo de privatizações, retirando dezenas de empresas do patrimônio do Estado através de 59 ofertas públicas e nada menos do que 88 vendas de caráter privado. O empreendimento como um todo rendeu cerca de US\$ 120 bilhões e transformou o panorama da indústria britânica (Özkaya e Askari, 1999). Entre 1988 e 1996, a Inglaterra foi responsável por 45% de todos os processos de privatização realizados no conjunto dos países industrializados. É assim que esse país torna-se internacionalmente

reconhecido por sua *expertise* em privatização, um modelo geral a seguir, alvo de *benchmark* de diversos países do mundo cujos governos buscavam equilibrar suas respectivas finanças públicas e redefinir o papel do Estado. O êxito do programa inglês, aliado à vaga neoliberal observada nos anos 80, acabou por causar a implementação de programas semelhantes em vários outros países. A seguir, mencionarei alguns dos países que mais se destacaram pela magnitude de seus programas.

O Japão ocupa lugar de destaque dentre os países desenvolvidos. Esse país deu partida ao seu esforço de privatização em 1987 com a famosa oferta pública de ações de uma grande empresa: a NTT - Nippon Telephone and Telegraph. Executada em três etapas, a venda da NTT levantou fundos da ordem de US\$ 80 bilhões, constituindo a sua segunda etapa, realizada em novembro de 1987, o maior evento de oferta pública de ações de uma só companhia na história até aquela data, rendendo o equivalente a US\$ 40 bilhões (Megginson e Netter, 1999; Özkaya e Askari, 1999). Em 1990, as dificuldades passadas pelo mercado financeiro japonês forçaram uma suspensão temporária do programa; retomado em 1993, o programa sofreu nova interrupção a partir de 1995.

Na França, em menos de dois anos a partir de 1986, com a eleição de Jacques Chirac para o cargo de Primeiro Ministro, foi deslanchado um programa relâmpago de privatização o qual afetou nada menos que 22 empresas públicas, rendendo cerca de US\$ 12 bilhões. Em 1988, com o refluxo dos socialistas ao poder, o programa foi descontinuado para ser retomado com intensidade em 1993 já no governo de direita liderado por E. Balladur. O governo socialista conduzido por Lionel Jospin, deu continuidade às privatizações de grandes empresas públicas, embora adotando soluções um tanto quanto diferenciadas daquelas dos governos anteriores — manutenção da participação acionária estatal em alguns casos e promoção da participação dos empregados —, tendo se destacado as ofertas públicas da Air France e da France Telecom, esta última tendo como lance inicial respectivamente US\$ 7,1 bilhões em outubro de 1997 e US\$ 10,5 bilhões em novembro de 1998 (Megginson e Netter, 1999).

Nos anos que se sucederam à reunificação, a Alemanha pôs em prática um expressivo programa de privatização. Um dos objetivos principais era a integração da antiga Alemanha Oriental à economia de mercado. Neste sentido, foi estabelecido um plano de privatização de mais de 14.000 companhias estatais. Medidas adicionais complementaram o programa, tais como a privatização de parte das ações de grandes empresas tais como a Lufthansa, Bayernwerk, Dasa, dentre outras, como também a promoção de emendas constitucionais visando possibilitar a

privatização de serviços de correios, telecomunicações e transporte ferroviário. Em 1996, a Deutsche Telekom completou a primeira etapa de privatização, executando uma oferta pública de US\$ 13 bilhões, tornando-se, naquela oportunidade, o segundo maior evento dessa natureza na história.

Na Espanha, a partir da segunda metade dos anos 80, sucessivas privatizações de empresas públicas renderam ao Estado cerca de US\$ 14 bilhões, apesar do país parecer não contar declaradamente com nenhum programa formal de privatização.

O programa de privatização italiano foi implementado a partir de 1993. No período 1993-1996, o programa rendeu US\$ 23 bilhões aos cofres públicos.

No Leste Europeu, podemos destacar o caso da Hungria como a primeira nação a empreender um amplo programa de privatização de serviços públicos. Até 1999, esse país gerou o equivalente a US\$ 10,6 bilhões na execução do referido programa. A Polônia levantou, até o final dos anos 90, cerca de US\$ 3,6 bilhões e a República Tcheca US\$ 2,3 bilhões em programas de privatização.

A Rússia arrecadou um montante aproximado de US\$ 2,4 bilhões entre os anos de 1988 e 1996 mediante a implementação de projetos de privatização. Para autores como Özkaya e Askari (1999), o baixo volume relativo de fundos levantados com privatizações na Rússia não deve ser interpretado como um sinal de transformação econômica em pequena escala, uma vez que muitas das privatizações ocorridas nesse país tiveram como alvo empresas de pequeno porte: nada menos que 75.000 firmas foram privatizadas entre 1995 e 1996.

A Ásia (regiões Leste e do Pacífico) também apresentou um volume significativo de privatizações. Os programas ali desenvolvidos renderam cerca de US\$ 27 bilhões até a segunda metade dos anos 90. Destacam-se a Malásia – com 1/3 (US\$ 9,4 bilhões) do volume total — além da China e a Indonésia. A China constitui um caso muito especial: embora sendo o país que desde o início dos anos 70 teve o maior êxito em implementação de reformas econômicas liberalizantes, alcançando a maior taxa de crescimento econômico continuado, não apresenta um grande montante de privatizações face à magnitude de suas reformas. A Malásia por exemplo, país que com uma economia muito menor que a China, empreendeu um programa de privatização bem mais ousado. A tese da privatização ampliada na economia chinesa visando o desenvolvimento, defendida vigorosamente por instituições internacionais como o Banco Mundial (World Bank, 1985; 1991; 1996a; 1996b), não foi seguida por esse país. À ortodoxia privatizante do Banco Mundial, a China — embora realizando algumas transferências de organizações públicas para o ascendente setor privado — respondeu com um esforço integrado de reconstrução de

boa parte de suas grandes empresas públicas, no qual os burocratas exercem um papel de fundamental importância na nova moldagem institucional e na modernização do país (Nolan e Xiaoqiang, 1999).

Entre 1988 e 1996, mais de 900 empresas foram privatizadas na América Latina. México, Argentina, Chile e Brasil são os países que mais se destacaram.

O México contava com mais de 1.000 empresas estatais até 1982, fruto de uma política estatizante iniciada desde a década de 30. Todavia, no período 1982-1985, 196 empresas foram afetadas pela reversão dessa política: 143 foram liquidadas, 41 sofreram processos de fusão e 11 foram simplesmente vendidas para o setor privado (Baer, 1994). Ainda mais acentuado foi o volume de operações efetivado entre 1985-1987: nada menos que 406, sendo 205 liquidações, 54 fusões e 147 vendas ao capital privado, incluindo grandes empresas como a Telmex (telecomunicações), Cananea (mineração), Mexicana de Cobre, Mexicana de Aviación, a Sicitarsa (mais antiga siderúrgica do país) e uma vasta cadeia de hotéis, além de vários bancos outrora nacionalizados. Ao todo, cerca de 724 processos de privatização foram concretizados no governo De La Madrid, envolvendo 52 empresas cuja maioria das ações pertencia ao Estado, 39 com participação estatal minoritária além de 173 entidades descentralizadas. O governo de Salinas de Gortari foi responsável por uma notável intensificação da política de privatização, afetando setores anteriormente considerados estratégicos, tais como petróleo, telefonia, mineração e bancos. Em 1991, o Estado contava apenas com 269 empresas públicas, um número ínfimo comparado ao montante de 1.155 que pertencia ao mesmo Estado em 1982.

O programa argentino de privatização teve início em 1989. Até 1993, tal programa tinha atingido setores como televisão, petróleo, aviação, estradas de ferro e de rodagem, distribuição de gás, eletricidade, água, portos, correios, dentre outros (Petrecolla, Porto e Gerschunoff, 1992). Vale salientar que, em 1989, o déficit operacional acumulado das 13 maiores empresas estatais era de US\$ 3,8 bilhões (Lieberman, 1994). Durante o governo Menem, uma particularidade importante da privatização na Argentina foi a sua condução pelo Ministério da Defesa! O titular dessa pasta era o responsável tanto pela privatização de empresas controladas por militares como a Dirección General de Fabricaciones Militares — uma grande holding de empresas de material bélico — como também de um vasto conjunto de empresas alheias ao setor militar (aço, petroquímica, metalmecânica etc.).

O Chile foi o primeiro país da América Latina a implementar um programa sistemático de privatização. Na primeira vaga de privatizações, promovida já em 1974 — primeiro ano da ditadura conduzida por Augusto Pinochet —, 257 empresas foram

transferidas ao setor privado, muitas delas anteriormente nacionalizadas por Salvador Allende. Nos anos 80, uma segunda onda de privatizações foi empreendida. Por volta de 1990, 30 empresas estatais tinham sido totalmente privatizadas, incluindo companhias produtoras de aço, serviços públicos como eletricidade, telefonia fixa, telecomunicações, minas e transporte aéreo. Nesse período, fundos de pensão haviam adquirido cerca de 25% das ações das empresas privatizadas em leilões abertos (Baer, 1994).

Após ter reconstituído o desenrolar histórico do fenômeno da privatização em várias regiões e países, gostaria de abordar separadamente a trajetória do Canadá e do Brasil, alvos do presente estudo.

### **A privatização no Canadá e no Brasil**

O Canadá é um país internacionalmente reconhecido pela sua vasta gama de empresas estatais. Segundo o Economic Council of Canada, em 1985 o governo federal possuía 56 empresas e 81 subsidiárias, enquanto que os governos provinciais em seu conjunto detinham 203 empresas e 81 subsidiárias. Além dessas empresas, um número maior que 500 entidades existiam em nível local, representando organizações de menor porte e de caráter misto. Em 1986, o mesmo Conselho considerava que no país as empresas públicas eram mais importantes, em termos de quantidade e de tamanho, do que na Suíça, na Austrália, no Japão e nos Estados Unidos (Economic Council, 1986).

Em 1975 ocorreu a transação que pode talvez ser considerada como uma das primeiras grandes operações de privatização no Canadá. Trata-se da venda de metade das ações da Alberta Energy Company para investidores privados, por parte do governo da província de Alberta. Em seguida, outra operação histórica se deu no ano de 1979, desta feita patrocinada pelo governo da British Columbia: a venda da BC Resources Investment Corporation, uma *holding company* com investimentos em setores de celulose, petróleo, madeira, dentre outros. As privatizações promovidas pelo governo de Bill Bennett em British Columbia continuaram durante os primeiros anos da década de 80; várias empresas públicas de pequeno porte foram negociadas e parte do capital de uma série de outras empresas também foram transferidas para o setor privado. No período compreendido entre 1983 e 1992, 95 privatizações foram concretizadas no Canadá. O ano de 1988 foi marcante, pois 8 das 29 maiores transações (implicando no mínimo \$100 milhões cada) daquele período foram efetivadas nesse ano. Os processos desencadeados pelo governo federal, por exemplo, foram concentrados entre os anos de 1986 e 1988 (8 dentre um total de 13) (Stanbury, 1994).



Malgrado o processo de privatização tenha se intensificado em determinados períodos, não se pode afirmar que o Canadá tenha empreendido um amplo programa privatizante, o qual viesse a acarretar uma forte redução na quantidade e na importância das empresas públicas no país. Até meados dos anos 90, as privatizações estiveram mais concentradas no governo federal e em poucas províncias tais como British Columbia, Saskatchewan e Quebec. Nesse país, a idéia de empresa pública parece ocupar um espaço considerável na sociedade. O que não torna fácil a adoção de programas massivos de privatização. Uma das explicações para esse fenômeno pode residir na tradição que a idéia de empresa pública parece manifestar: muitas das empresas estatais apareceram cerca de 50 anos antes da própria formalização da Confederação Nacional. Tais organizações portanto estão suficientemente enraizadas no tecido social, confrontando assim determinadas políticas liberais que dão excessiva primazia ao setor privado.

Examinarei agora o caso do Brasil.

Em 1981 verifica-se o primeiro esforço oficial de privatização no país, com a criação da Comissão de Desestatização, a qual identificou cerca de 200 empresas que poderiam ser privatizadas. No período 1981-1984, 20 dessas empresas sofreram efetivamente processos de privatização, sendo a maioria delas de médio porte. O restante dos anos 80 não apresentou um crescimento substancial de privatizações, embora entre 1986 e 1989, no governo de José Sarney, 18 empresas tenham sido privatizadas e uma pequena parte das ações de grandes empresas como Petrobrás, Companhia Vale do Rio Doce e Banco do Brasil foram vendidas, levantando recursos da ordem de US\$550 milhões.

A partir de 1990, com a ascensão de Fernando Collor ao poder, foi lançado um ambicioso programa privatização. O programa em questão não constituiu uma medida isolada: ele foi parte da introdução de uma política econômica liberalizante. O governo Collor promoveu a redução drástica de tarifas e de outras barreiras à importação. Nesse período, a economia brasileira passou por uma profunda transição em direção a abertura de seu mercado interno. A regulamentação que sustentava o programa impunha algumas restrições ao capital vindo do exterior: a participação de investidores estrangeiros foi limitada em 40% do capital votante e sem nenhuma limitação para o capital sem direito a voto; o capital estrangeiro deveria permanecer no Brasil pelo menos por doze anos e as ações adquiridas só poderiam ser vendidas após dois anos da sua compra. Por volta de 1992, entretanto, essas restrições foram alteradas: o percentual máximo de 40% do capital votante poderia ser mudado após os leilões, analisando-se caso a caso; a exigência de dois anos para venda das ações adquiridas foi suprimida; e a obrigação de permanência do

capital investido no Brasil caiu de doze para seis anos. A maior parte das operações aconteceram mediante a realização de leilões públicos. Em outubro de 1992, 17 empresas já tinham sido negociadas rendendo aos cofres públicos US\$4 bilhões. A maior parte delas pertencia aos ramos petroquímico, aço e fertilizantes.

Após a substituição de Fernando Collor por Itamar Franco, o programa teve continuidade, sendo que o novo presidente enviou imediatamente uma lista de 24 empresas ao Congresso para aprovação de sua privatização, cujo valor total estava avaliado em US\$24 bilhões.

A partir de 1994, os sucessivos governos de Fernando Henrique Cardoso dão um extraordinário impulso ao programa de privatização brasileiro. Ao final dos anos 90 esse programa tornou-se o maior da América Latina. Empresas tradicionais como a Light e a Companhia Vale do Rio Doce foram privatizadas. O conceito de regulação passa a ser posto em prática com a criação e/ou fortalecimento da ação de agências governamentais reguladoras em setores tais como energia elétrica, petróleo, telecomunicações. Nesse período observa-se o aumento expressivo da participação de investidores estrangeiros (em sua maioria vindos dos Estados Unidos, Espanha e Portugal), principalmente nos setores de produção e distribuição de energia elétrica e de telecomunicações. Entre 1996 e 1999, esses setores representaram quase que 70% do volume de vendas total das privatizações. As telecomunicações, em particular, foi alvo de uma abertura progressiva de mercado fazendo apelo à competição e atraindo grandes investidores aos leilões de privatização, devido ao enorme potencial do mercado brasileiro e sua demanda não atendida.

Um traço marcante do programa de privatização brasileiro, que neste estudo revela-se de grande importância, é o atrelamento a um outro programa: o de reforma estrutural imposto pelo FMI. A aceleração das privatizações empreendida desde o governo Collor corresponde às exigências comumente impostas pelo FMI aos países com elevada dívida externa que recorrem ao Fundo para renegociar seus compromissos externos. Em geral, a aplicação de medidas de estabilização econômica orientada pelo FMI com vistas à rolagem da dívida com os Clubes de Paris e de Londres, é seguida da implementação das chamadas reformas estruturais — um conjunto de medidas-padrão, incluindo a liberalização do comércio, desregulamentação do sistema financeiro, privatização de empresas estatais, reforma fiscal e redução do aparelho burocrático do Estado e dos gastos públicos, dentre outras (Chossudovsky, 1999). A adoção do ousado programa de privatização do governo Collor se dá num momento em que a economia brasileira está novamente sofrendo um forte monitoramento do FMI.

Uma outra característica das privatizações ocorridas no Brasil foi a aceitação de várias formas de pagamento das ações das empresas privatizadas: além de moeda

corrente, diversos títulos da dívida pública, tais como Títulos da Dívida Agrária, debêntures de estatais, dentre outros títulos. O preço de mercado desses títulos é geralmente bem menor que os seus valores de face, servindo apenas para reduzir, em tese, o montante da dívida pública, mas de qualquer modo comprometendo o valor real das operações realizadas (Procianoy e Motta, 1992).

Empreendido um levantamento histórico da privatização no Canadá e no Brasil, farei uma síntese das principais abordagens teóricas do fenômeno da privatização, indicando suas vias de tratamento científico mais discutidas.

### **Abordagens científicas da privatização**

Não obstante a produção científica sobre a privatização já ser relativamente extensa, o seu desenvolvimento não se dá sem apresentar alguns problemas de ordem epistemológica. Mesmo sem querer enveredar pelo julgamento da qualidade dessa produção, antes de reportar as principais abordagens gostaria de apontar algumas de suas zonas de imprecisão: a conceptualização e a indicação dos motivos da privatização.

Em primeiro lugar, quero chamar a atenção para a questão do que se entende por privatização. Estamos longe de um consenso nesse domínio. Assim, é possível encontrar inúmeras definições na literatura especializada. Na prática, privatização abrange uma gama variada de fenômenos. A acepção que predomina neste estudo está mais próxima da definição abaixo reproduzida, embora reconhecendo a sua limitação face à diversidade verificada na prática:

A privatização é: 1) a transferência de uma empresa em funcionamento ou dos ativos de uma empresa de um proprietário do setor público a um proprietário do setor privado; ou 2) a transformação de uma organização de propriedade do Estado ou de uma administração fornecedora de um serviço público em uma organização autônoma cujo desempenho é avaliado mediante critérios baseados no mercado (Molz e Hafsi, 1997, p. 482, trad. livre).

Além de se aproximar da amplitude do fenômeno, a referida definição também tem o mérito de satisfazer às duas correntes teóricas principais da privatização que apresentarei mais adiante.

Um outro ponto de imprecisão das teorias em questão é o que diz respeito às razões da privatização. Abordagens mais simplistas afirmam apenas que o motivo da privatização é a busca de uma maior eficácia da parte das empresas. Uma tal resposta não condiz com a complexidade do fenômeno. As razões da privatização são várias, podendo também estar entrelaçadas a depender do caso específico. Uma abordagem que me parece mais realista é a que reproduzo abaixo:

1) Aumentar o desempenho financeiro da empresa pública; 2) levantar fundos para fazer face aos gastos públicos; 3) ampliar a participação acionária através do mercado de capitais; 4) promover a competição; 5) melhorar a prestação de serviços; 6) reduzir a influência dos sindicatos no setor público; 7) responder a pressões de agências externas, tal como o Banco Mundial; 8) substituir o planejamento centralizado por uma economia de mercado (De Castro, Meyer, Strong e Uhlenbruck, 1996, p. 374, trad. livre).

A indicação dessas razões condiz com uma visão multidimensional do fenômeno, transcendendo a dimensão puramente administrativa/técnica e reconhecendo o peso das dimensões de natureza política e ideológica, dentre outras.

A seguir, comentarei brevemente as abordagens teóricas dominantes. Após proceder a uma revisão da produção científica, embora não exaustiva, ofereço uma classificação de estudos sobre privatização:

- Análises de privatizações enfocando setores específicos (telecomunicações, siderurgia, eletricidade, água etc.) com ênfase em estudos empíricos.<sup>3</sup>
- Avaliações dos resultados de privatizações, tendo como indicadores de desempenho objetivos financeiros, medidas de eficiência econômica, objetivos governamentais, ou ainda objetivos dos acionistas; quase sempre esses estudos têm como base a teoria dos direitos de propriedade.<sup>4</sup>
- Análises das implicações políticas da privatização, seja em sentido mais amplo (Estado x setor privado) ou em sentido estrito (discussão sobre a forma mais adequada de propriedade).<sup>5</sup>
- Estudos sobre diversos aspectos da privatização, porém tendo como referência essencial um país ou uma região.<sup>6</sup>
- Estudos enfocando questões gerenciais e organizacionais: muito raros e demonstrando apenas o início da abordagem de tais questões, geralmente denunciando a lacuna na literatura e dando breves indicações para estudos futuros.<sup>7</sup>

Apesar da grande diversidade dos estudos sobre privatização, pode-se agrupá-los de maneira geral em duas vertentes: a economia neoclássica e a escola das políticas públicas. Num estudo publicado em 1998, Silvia Dorado e Rick Molz, respectivamente professores da McGill University e da Concordia University (ambas em Montreal), empreenderam um balanço das teorias da privatização que representa uma das análises mais completas nesse campo. Os autores dão conta das características essenciais e distintivas das duas grandes correntes, bem como das lacunas existentes nelas. Apresentarei aqui o cerne da análise desses autores.

<sup>3</sup> Ver, por exemplo: Paula (1997); Welch e Molz (1999); Ennes (1995); Dean, Carlisle e Baden-Fuller (1999); Megginson e Netter (1999).

<sup>4</sup> Ver, por exemplo: Molz e Hafsi (1997); Boubakri e Cosset (1998); De Castro et al. (1996); Andrews e Dowling (1998); D'Souza e Megginson (1999); Gedajlovic e Shapiro, 1998.

<sup>5</sup> Ver, por exemplo: Shirley (1999); Voisin (1995); Boyco, Shleifer e Vishny (1996).

<sup>6</sup> Ver, por exemplo: Brouthers e Arens (1999); Pinheiro e Schneider (1995); Nolan e Xiaoqiang (1999); Parker, (1999); Baer (1994); Ramamurti (1999); Labaronne (1998); Chua (1995); Biondi (1999); Stanbury (1994); Bernier (1994).

<sup>7</sup> Ver, por exemplo: Dorado e Molz (1998); Özkaya e Askari (1999).

Os economistas neoclássicos inauguraram os estudos da privatização, inicialmente interessados em analisar a transferência de propriedade de empresas públicas atuando no setor industrial. Eles concentram suas pesquisas nas questões de propriedade, concorrência e mercado. Já os pesquisadores da política pública despertaram seu interesse pelo fenômeno a partir da privatização de serviços públicos. Os objetivos de política pública são o centro de interesse desses últimos pesquisadores, ao avaliar a adequação e a contribuição dos processos de privatização para o bem estar social. Ambas as escolas estão de acordo com relação ao objetivo fundamental da privatização: estimular as organizações públicas a serem mais flexíveis, mais inovadoras, mais eficazes e mais receptivas ao cliente. Todavia, estão em radical desacordo no que tange à definição de privatização e aos seus resultados.

A base teórica da economia neoclássica provém da teoria dos direitos de propriedade, complementada por vezes pela teoria da agência e das incitações, ressaltando a relação entre as autoridades máximas (políticos ou executivos do Estado; acionistas majoritários) e os gerentes face ao alcance da eficácia empresarial. A escola da política pública baseia-se em grande parte na teoria da escolha pública, se concentrando nos benefícios resultantes da submissão do setor público à disciplina do mercado num processo de maximização da utilidade, o qual se dá no seio de uma determinada coletividade. Para a corrente neoclássica, o objetivo primordial da empresa reside na geração de benefícios e retornos aos seus proprietários, enquanto para a escola da política pública o objetivo é o bem estar social de uma dada comunidade.

Entretanto, segundo Dorado e Molz (1998), ambas as escolas de pensamento incorrem num mesmo erro: apresentam um caráter excessivamente normativo, prescrevendo como devem ser geridas as empresas privatizadas, em detrimento de uma abordagem mais conectada à realidade organizacional.

Não se concretiza mudanças no setor público com facilidade, retidão e de forma sempre lógica; ao contrário, o funcionamento de organizações, quer sejam privadas ou públicas, é marcado também pela irracionalidade, pelo inesperado, pelo conflito. O erro percebido por Dorado e Molz acaba por conduzir tanto a escola neoclássica quanto escola da política pública à minimização de determinados aspectos que interferem fortemente na trajetória percorrida e nos resultados obtidos pelas organizações empresariais. Os autores apontam algumas variáveis, tais como papel e ação da direção, conflito, discurso político/institucional e a adequação das estratégias adotadas, como fatores que as principais abordagens teóricas da privatização não levam devidamente em conta nas suas análises. O que ocasiona uma lacuna no tratamento científico do fenômeno.

Tendo em vista essa constatação, além da raridade das análises propriamente organizacionais, empreendi um esforço de contribuição ao campo dos estudos científicos da privatização através da construção de um modelo de análise de empresas privatizadas. O referido modelo é exposto na seção seguinte.

### **Um modelo multidimensional para a análise de empresas privatizadas**

O modelo está representado em sua primeira parte na figura 1. Na primeira coluna estão listadas as variáveis externas sobre as quais a empresa tem pouco ou mesmo nenhum controle, enquanto na segunda coluna aparecem as variáveis internas, isto é, que caracterizam e singularizam a empresa. O modelo assume uma relação dinâmica entre as variáveis e demonstra a pressão exercida por aspectos do ambiente externo sobre a empresa:

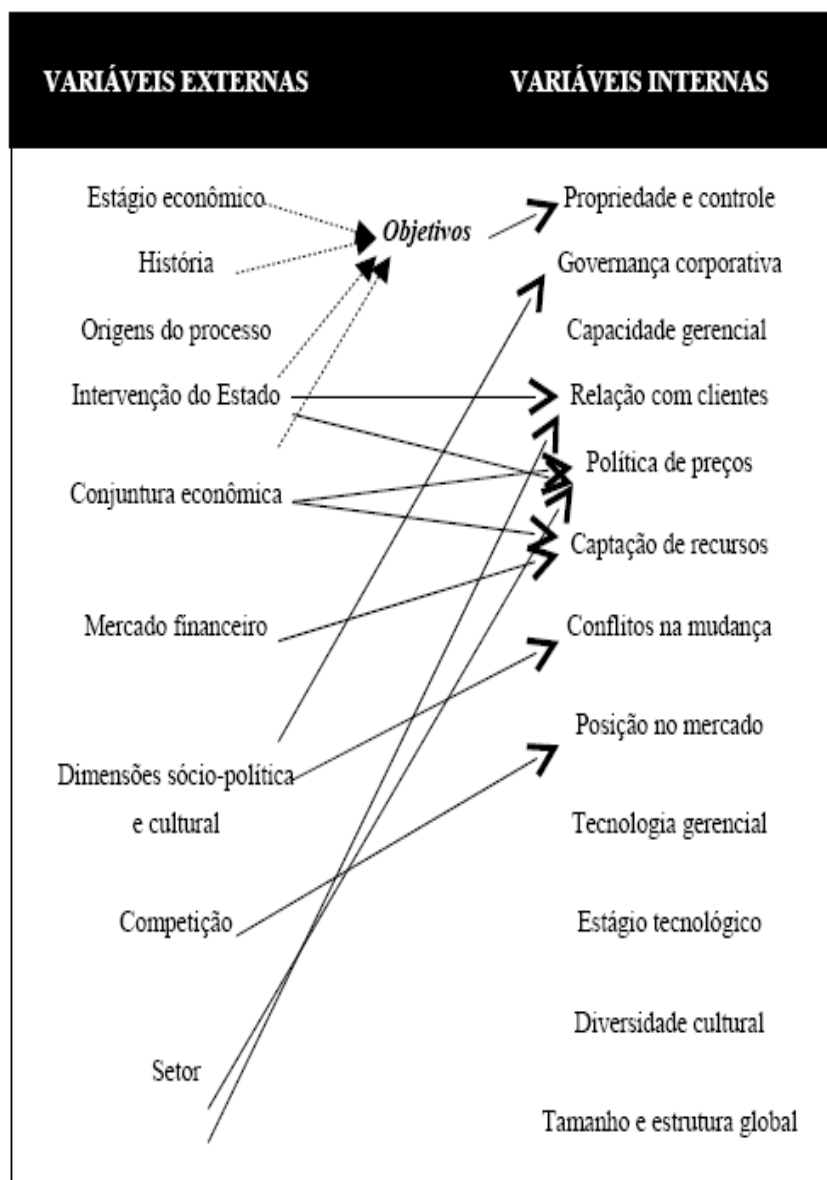


Figura 1

- O estágio econômico do país (se desenvolvido ou em desenvolvimento) em que a empresa funciona, juntamente com as singularidades históricas do país, as origens do processo de privatização (se induzido do exterior ou de grupos nacionais) e o grau de intervenção do Estado (por exemplo, se o Estado continua ou não a participar da propriedade e em que proporção) vão determinar os objetivos específicos da privatização (aumentar a eficiência, captar recursos externos, atender exigências externas etc.) daquela empresa. Por sua vez, os objetivos vão influenciar diretamente a estrutura de propriedade que será estabelecida na empresa e o respectivo grau de controle que os novos proprietários poderão exercer.
- O grau de intervenção do Estado indica até que ponto o Estado condiciona e regula a relação da empresa com seus clientes/beneficiários, via controle da política de preços e/ou outros mecanismos (metas, qualidade dos serviços, atendimento etc.).
- A conjuntura econômica nacional e internacional afeta praticamente todas as variáveis, porém com maior intensidade na política de preços e na possibilidade da empresa captar recursos.
- O grau de consolidação e desenvolvimento do mercado financeiro nacional afeta substancialmente as condições de estabelecimento da governança corporativa, bem como as possibilidades de captação de recursos.
- As particularidades das dimensões sócio-política e cultural do país influenciam os tipos e a intensidade dos conflitos causados com a mudança de empresa pública para empresa privada, bem como indicam as alternativas de resolução desses conflitos. Podem ser considerados como pertencentes a tais dimensões, dentre outros aspectos, a estrutura e a força política da organização sindical dos trabalhadores, bem como o lugar ocupado pela empresa no imaginário social — há casos em que a imagem da empresa está relacionada diretamente à identidade e ao orgulho nacional.
- O grau e as formas institucionais que caracterizam a competição (se ela de fato existe) interfere na posição de mercado (*market share* ou monopólio) que a empresa desfruta no presente e a que pode alcançar no futuro.
- O setor específico em que a empresa atua tem influência no padrão de relação com os clientes e com a política de preços praticada.
- As demais variáveis internas da empresa recebem influências dos fatores externos, porém o grau de influência nesses casos tende a ser menor do que sobre as variáveis anteriores. Gostaria de esclarecer o significado de cada uma delas. A



capacidade gerencial da direção após a privatização é função da qualificação, competência e experiência dos gestores. A tecnologia gerencial diz respeito ao aparato administrativo (técnicas, recursos, conhecimento etc.) utilizado pela empresa. O estágio tecnológico em que se encontra a empresa não se limita às condições objetivas de produção, mas também se estende ao grau de conhecimento e qualificação da mão de obra. A diversidade cultural maior ou menor advém da composição dos recursos humanos da empresa (Cox, 1994), muitas vezes a privatização aumenta dramaticamente a diversidade cultural, como no caso em que a empresa é adquirida por um grupo estrangeiro. Por fim, o tamanho e a estrutura global (integração vertical ou não, tipo de estrutura organizacional, formas de comunicação e níveis de autoridade, centralização ou descentralização etc.) são algumas das características que singularizam a empresa num dado momento, em especial configuram-na quando da privatização.

· O modelo admite a ocorrência de vários tipos de influência mútua entre as variáveis externas e internas, ele não é unidirecional. Todavia, estão representadas na figura 1 apenas as influências e pressões mais evidentes, mais intensas e mais freqüentes dentre aquelas que partem das variáveis externas e afetam as variáveis internas. Acredito ser essa a direção mais comum que marca a relação entre as duas ordens de variáveis, mas não excluo a ocorrência de influências no sentido contrário (das variáveis internas para as externas), pois reconheço a dinâmica complexa de uma organização produtiva. O mais importante no modelo é a identificação das variáveis que têm um papel de grande importância para analisar empresas privatizadas. A aplicação do modelo é flexível e pode ser enriquecida por estudos futuros que venham a ressaltar relações de influência não destacadas no modelo acima exposto.

A partir do mapeamento das principais variáveis externas e internas à empresa e das suas principais relações, pode-se estabelecer os parâmetros da ação gerencial para que a empresa produza resultados, sejam estes positivos ou não. A figura 2 apresenta a segunda parte do modelo, sintetizando a ação gerencial face à utilização da capacidade gerencial da direção atual para lidar com as variáveis internas da empresa.

Assim, a direção da empresa concretiza suas possibilidades de ação, mediante a interação dinâmica com as variáveis, num delineamento mais ou menos aproximado com o que se segue:

· A estrutura de propriedade e controle através de seus atores sócio-econômicos exerce influência na gestão, embora a governança corporativa nem sempre se concretize.

- Diversidade cultural, conflitos na mudança, política de preços e posição no mercado são variáveis passíveis de serem trabalhadas, mas que também exercem forte influência sobre a ação gerencial.
- Por sua vez, a direção da empresa pode agir com mais vigor sobre as variáveis em que, em tese, ela teria um certo grau de previsibilidade sobre as consequências de suas decisões: tamanho e estrutura, tecnologia gerencial, estágio tecnológico, relação com clientes e captação de recursos.
- Do mesmo modo que no caso representado pela figura 1, o modelo não exclui outras direções de origem e destino de influências e pressões não previstas na figura 2. A aplicação continuada do modelo por certo irá aperfeiçoá-lo e criar condições para o enriquecimento do mapeamento de influências entre as variáveis diretamente ligadas a ação gerencial.

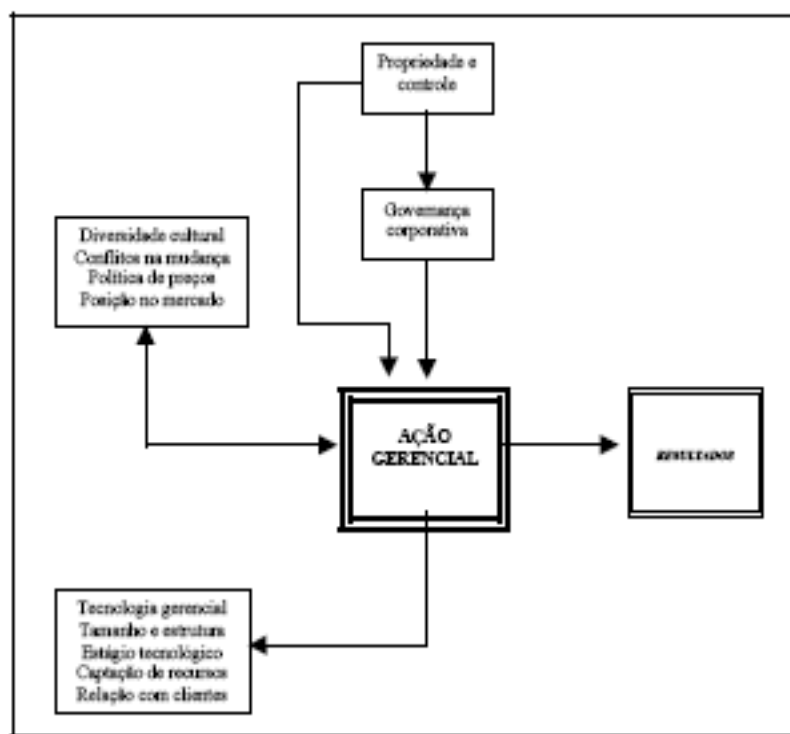


Figura 2

Portanto, do modelo aqui proposto, depreende-se que a ação gerencial em empresas privatizadas — ainda que seja em parte fruto da capacidade e competência da direção para gerar resultados — é profundamente influenciada por fatores que moldam o ambiente econômico, social, político e cultural, o qual por sua vez configura-se e reconfigura-se sucessivamente no devir histórico. Os resultados advindos da ação gerencial sofrem influências de diversos fatores, influências essas muitas vezes entrelaçadas, desembocando numa complexidade elevada, principalmente em se tratando de empresas situadas em países diferentes, ainda que elas possam pertencer ao mesmo setor de atividade. Poder-se-ia até pensar que duas empresas fundadas em países diferentes mas privatizadas na mesma época, atuando no mesmo setor e com tamanhos semelhantes apresentariam configurações que permitissem uma análise comparativa rigorosa, visando gerar aprendizagem e conhecimentos transferíveis de uma a outra. Mesmo com tais variáveis em situação de paralelismo, fatores fundamentais como a história de cada país, o seu estágio econômico, o grau de intervenção estatal, conjuntura econômica, as origens do processo de privatização, dentre outros, configurariam quadros de realidade em que a ação gerencial estaria envolta, enfrentando desafios muito singulares e exigindo soluções igualmente singulares para atingir determinados resultados. Além de tudo isso, os objetivos fixados antes da privatização de cada uma das empresas — fruto também da combinação de uma série de variáveis externas — constituiriam uma parte importante dos critérios de avaliação dos resultados da ação, o que por si só já relativizaria um julgamento sobre o desempenho da empresa e, conseqüentemente, da ação de sua direção.

Antes de finalizar, gostaria de esboçar os contornos de uma aplicação inicial do modelo de análise multidimensional, tomando como exemplos os casos do Canadá e do Brasil.

### **Uma interpretação da privatização no Canadá e no Brasil**

Em primeiro lugar, o estágio econômico em que se encontra o Canadá — país industrializado, desenvolvido — difere em muito do Brasil, um país em desenvolvimento; tal diferença tem implicações distintas quando se trata de privatização. O programa de privatização brasileiro faz parte das reformas estruturais exigidas pelo FMI como contrapartida à rolagem da dívida externa — como é o caso da privatização na grande maioria dos países em desenvolvimento —, o que faz diferir bastante também outra variável do modelo: as origens do processo de privatização. Assim, enquanto no Brasil a exigência de um organismo externo é um dos motivos principais da privatização, o mesmo não ocorreu no Canadá, mesmo sendo este último um país também com uma grande dívida externa. Decididamente, a economia cana-

dense não sofre um processo de monitoramento pelo FMI como a economia brasileira. As consequências são diversas no tocante a privatização. O Canadá, por exemplo, pôde decidir pela redução do ritmo das privatizações na segunda metade dos anos 90 (Stanbury, 1994; Bernier, 1994), enquanto o Brasil, por ser um país mais dependente de organismos financeiros internacionais, até recentemente vinha aumentando o ritmo das privatizações apesar da forte oposição interna de determinados setores da sociedade.

A história é um fator de inegável importância. Em termos políticos, a história demonstra que o Canadá é um país que tem uma tradição democrática, com instituições democráticas bem consolidadas, ao passo que no Brasil não acontece o mesmo. O Brasil não possui uma tal tradição, sua história republicana é marcada desde o início por governos de força, várias vezes ocupados por militares, inclusive foram estes os responsáveis pela proclamação da República; no século 20, várias fases de ditadura militar marcaram a história política brasileira, a última delas durando 21 anos. Ora, sendo a privatização um fenômeno intrinsecamente ligado ao Estado e seus governos, fica evidente que seus processos e efeitos são muito diversos quando se trata de um país com forte tradição democrática ou, inversamente, se o país ainda está buscando consolidar sua democracia. O processo de tomada de decisão no Brasil no âmbito do Estado ainda sofre com os resquícios do autoritarismo reinante nas ditaduras; a maioria das instituições ligadas ao Estado necessitam democratizar e tornar mais transparentes seus processos decisórios. No caso da privatização, as decisões do que, quando e como privatizar são muito menos transparentes que no Canadá.

Quanto ao grau de intervenção do Estado, vemos que tanto no Canadá quanto no Brasil este grau é elevado. Entretanto, por razões muito diferentes: enquanto o Canadá é um país que construiu um modelo de Estado do Bem Estar Social de grande peso, no Brasil a intervenção do Estado se explica justamente pela tradição de autoritarismo que marca a história política do país. Assim sendo, mesmo com elevados graus de intervencionismo, as formas pelas quais a intervenção se dá é radicalmente diversa uma da outra. Isso tem reflexos incontestáveis na maneira de implementar programas de privatização.

De acordo com o modelo multidimensional de análise aqui proposto, as variáveis estágio econômico, história, origens do processo e grau de intervenção do Estado interferem no estabelecimento dos objetivos da privatização e por consequência na estrutura de propriedade e controle das empresas. No Quebec, uma das três províncias canadenses onde a privatização foi mais intensa, um dos objetivos fundamentais da privatização foi forçar as empresas não privatizadas a

empreenderem sua racionalização no curto prazo e também promover um maior controle do Estado sobre tais empresas, controle esse perdido, em parte, há algum tempo (Bernier, 1994). Privatização foi então vista como um instrumento de política do governo, a sua ameaça acabou tornando as empresas mais eficientes e diminuindo a distância entre o governo e a tecnocracia reinante nessas empresas. No Brasil, um dos objetivos foi o de atender à exigência do FMI.

Outra importante diferença aparece como fruto das particularidades das origens do processo e objetivos: enquanto no Canadá o governo federal limitou a não mais que 10% a participação acionária de estrangeiros naquelas vendas de empresas caracterizadas pela larga distribuição da propriedade (Stanbury, 1994), no Brasil o capital estrangeiro é praticamente livre para adquirir, como tem acontecido em vários casos, quase que a totalidade das ações da companhia em processo de privatização. O fato deste país ter a exigência do FMI nas origens do processo explica a permissão quase que sem limite da participação acionária do capital estrangeiro. O que vai interferir, por sua vez, numa variável interna de grande proeminência: a configuração da propriedade e controle, fator de forte influência na gestão. Além dessa variável, uma outra pode ser muito afetada: a diversidade cultural. Uma vez que a participação de agentes estrangeiros na compra de empresas públicas é elevada, principalmente em setores de ponta como telecomunicações, energia e bancos, as empresas privatizadas no Brasil estão aumentando drasticamente a diversidade cultural na composição dos seus recursos humanos. Os novos gestores estrangeiros chegam como que de repente nas empresas e enfrentam problemas e choques com a média gerência e demais trabalhadores brasileiros. É claro que a aquisição de uma empresa provoca problemas de adaptação aos novos donos, mas o que quero chamar a atenção é que quando se trata de novos donos estrangeiros tem-se aí uma nova e crítica fonte de dificuldades: a diversidade cultural, pelo encontro de nacionalidades diferentes. Isso certamente torna mais difícil a tarefa de gerir a empresa e executar mudanças (Thomas, 1996; Fleury, 2000).

O contexto econômico exerce uma influência óbvia. Ao examinarmos os dois países, vemos o Canadá ostentando uma economia estável, e no plano externo fazendo parte do G-7 e colhendo os frutos econômicos dessa participação. O Brasil conviveu, até bem pouco tempo, com um processo inflacionário dos maiores do mundo. Hoje, é verdade, a estabilidade dá sinais de permanência, mas isso ainda é muito recente. No plano internacional, o Brasil não tem as facilidades que o Canadá possui, principalmente em termos de parceiros econômicos.

O mercado financeiro no Canadá apresenta instituições mais sólidas, possibilitando assim maiores chances de se observar a ocorrência de governança corporativa nas empresas após serem privatizadas. O que acaba por influenciar substancialmente nas práticas e no estilo de gestão.

A dimensão sócio-política é outra variável que distingue o Canadá do Brasil, com grande interferência na gestão de empresas privatizadas. Devido aos longos períodos de ditadura no Brasil, a organização sindical foi bastante fragilizada, enquanto no Canadá os sindicatos são muito mais organizados e atuantes. No Brasil, os sindicatos não têm muita força, salvo em alguns setores bem definidos, não forçando assim a direção das empresas a introduzir a prática da negociação permanente no seu repertório técnico de gestão. Assim sendo, os conflitos na mudança tendem a apresentar diferenças de natureza e de processo entre os dois países, exigindo reações diferentes do corpo de gestores das empresas.

Diante dessas e outras diferenças marcantes na realidade dos dois países, deduz-se a partir do modelo multidimensional de análise que a ação gerencial em empresas privatizadas é cercada de parâmetros muito diversos, considerando um país face ao outro.

Em termos de resultados, a experiência brasileira de privatização parece ainda carecer de provas de aumento significativo de benefícios ao público consumidor. Segundo o IDEC – Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor, em avaliação recente dos setores de eletricidade e telefonia patrocinada pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), a qualidade dos serviços não melhorou para a população. No setor elétrico, os problemas identificados foram: a ausência de controle devida em parte à fragilidade da ANEEL, agência governamental de regulação, e falta de normas legais claras para o setor; a qualidade do serviço deixa a desejar e os indicadores de desempenho utilizados na fiscalização também; os altos reajustes de preço das tarifas, prejudicando os consumidores de baixa renda. No setor de telefonia, os maiores problemas identificados foram a centralização na esfera federal do poder de regulação — afastando a regulação dos locais específicos onde os problemas ocorrem — e os mecanismos de reajuste e revisão de tarifas, embora seja inegável a expansão do sistema de telefonia como um todo (IDEC, 2000). Nos casos de empresas que já funcionavam bem, como Usiminas e Vale do Rio Doce, continuaram em geral a ter bons resultados econômicos após a privatização.

No Canadá, as privatizações não chegaram a reduzir substancialmente a presença do Estado na economia. Muitas das empresas privatizadas pertenciam a setores (construção de ônibus, usinas de açúcar, transporte aéreo etc.) não tradicionalmente vistos como funções de Estado. Os processos de privatização de algumas empresas como UTDC, Manfor, de Havilland, Canadair, Flyer, Air Canada, Nova Scotia Power, Manitoba Forestry, Prince Albert Pulp, dentre outras, acabaram por exigir elevados gastos e/ou subsídios diversos do governo para serem concluídos. Empresas como a Bombardier e a Bell Canada aumentaram bastante seu poder

de barganha política ao participar de vários processo de privatização (Stanbury, 1994). No Quebec, a empresa Cambior, antiga parte do grupo Soquem, continua a ter bons resultados após a privatização; o serviço de transporte aéreo regional não melhorou com a privatização; a tradicional empresa Manoir Richelieu foi alvo de uma experiência considerada como desastrosa após a privatização; entretanto, algumas empresas que se mantiveram públicas melhoraram sua eficiência (Bernier, 1994).

## Conclusão

A análise de empresas privatizadas envolve uma extensa trama de fatores externos e internos, de ordem cultural, econômica, política, social e tecnológica que só ganham sentido se conseguimos bem captar as suas complexas relações e sobretudo fazê-lo tendo como pano de fundo o contexto histórico. Isso nos conduz ao encontro com disciplinas das ciências humanas, as quais nos ajudam a construir modelos de análise a partir de pontos de vista mais amplos que aqueles tradicionalmente adotados pela administração.

Em nada se compara os efeitos da privatização de uma empresa — principalmente se ela for de grande porte e atuar num setor típico de prestação de serviços públicos ou num setor considerado como estratégico — com a mudança que ocorre numa empresa privada quando esta transfere sua propriedade de um grupo de acionistas a outro. A privatização de uma empresa pública acarreta conseqüências de diversas ordens para grandes parcelas da sociedade e por isso mesmo apresenta um número maior de variáveis, numa trama de interrelações extremamente complexa. A literatura administrativa, por exemplo, não consegue até então dar conta desse fenômeno. Assim sendo, creio que o recurso às demais ciências humanas e sociais faz-se necessário, inserindo na análise de organizações privatizadas perspectivas e temas abordados regularmente por essas ciências.

Defendo o argumento de que a sensibilidade, a *porosidade* de uma empresa privatizada — principalmente se ela atua na prestação de serviços públicos essenciais — às flutuações do ambiente social, político e econômico é muito maior do que a *porosidade* de uma empresa privada tradicional. Até porque muitas empresas públicas são envoltas num simbolismo sem par: elas são percebidas como fruto da capacidade nacional de concretizar sonhos de progresso, motivo de orgulho de um povo pela realização de feitos considerados notáveis no campo da produção de bens e serviços. Este é o caso, para falar do Canadá e do Brasil, da Hydro Quebec e talvez da Petrobrás, sendo esta última criada após uma forte pressão popular; embora ambas as empresas continuem públicas, cito-as como exemplos do simbo-

lismo que apela para o vigor do nacionalismo encarnado em certas empresas estatais. Tal aspecto, quando presente em alguma empresa sendo alvo de privatização, acaba sendo mais um elemento de complexidade para a nova gestão, pois tende a ampliar em muito a sensibilidade da empresa às flutuações ambientais, aí incluindo a opinião pública.

A partir de uma aplicação inicial do modelo multidimensional de análise proposto neste estudo, utilizando pelo menos algumas das variáveis nele indicadas, foi possível mapear e analisar as enormes diferenças que caracterizam a realidade e a natureza dos desafios da gestão de empresas privatizadas, por exemplo, no Canadá com relação ao Brasil. Não obstante o reconhecimento de que ambos os países possuíam uma tradição de forte intervenção do Estado na economia e, consequentemente, detinham um grande número de empresas públicas atuando em variados setores, a confluência de variáveis que determinou os objetivos da privatização nos dois países configura cenários muito díspares. Os desafios de análise e compreensão dessas empresas e, conseqüentemente, a sua gestão parecem não indicar um paralelismo, restando a hipótese de que dificilmente poder-se-ia, no estágio atual do conhecimento administrativo em empresas privatizadas, generalizar análises e conclusões visando recomendar a adoção pelos gestores brasileiros de determinadas práticas de gestão que lograram sucesso no Canadá ou vice-versa.

Nesse contexto, discutir o fenômeno da privatização e levar adiante o debate sobre a trajetória das organizações privatizadas reveste-se de grande importância. Em última instância, pode-se afirmar que muito mais que aos gestores profissionais diretamente envolvidos com tais empresas, é à sociedade que temos de prestar esse serviço, uma vez que boa parte das empresas públicas em vias de privatização atuam em setores como energia, comunicação, saneamento, água, dentre outros, cruciais para o bem estar da coletividade.

## Referências

- ADAMS, F. G.; VERNON, Heidi. The many faces of privatisation: can we generalize about privatisation? *Management International*, 1999.
- ANDREFF, Wladimir. Privatization and corporate governance in transition countries: quantitative success and qualitative failure. *Management International*, 1999.
- ANDREWS W., DOWLING, M. Explaining performance changes in newly privatized firms. *Journal of Management Studies*, v. 35, n. 5, set. 1981.
- BAER, Werner. Privatization in Latin America. *The World Economy*, v. 7 n. 4, p. 509-528, 1994.
- BERNIER, L. Privatization in Québec. In: BERNIER; GOW. *A down-sized state? Québec: Presses de l'Université de Québec*, 1994, p. 221-246.



- BIONDI, A. *O Brasil privatizado*. São Paulo: Ed. Fundação Perseu Abramo, 1999.
- BOUBAKRI, N., COSSET, Jean-Claude. La privatisation tient-elle ses promesses ? Le cas des pays en développement. *L'actualité économique*, v. 74, n. 3, sept. 1998.
- BOYCO, M., SHLEIFER A., VISHNY, W. A theory of privatization. *The economic Journal*, mar. 1996.
- BROUTHERS, K., ARENS, P. Privatization and strategic fit: evidence from Rumania. *Business Strategy Review*, v. 10, n. 2, p. 53-59, 1999.
- CHOSSUDOVSKY, M. *A globalização da pobreza*. São Paulo: Moderna, 1999.
- CHUA, Amy L. The privatization-nationalization cycle: the link between markets and ethnicity in developing countries. *Columbia Law Review*, v. 95 n. 2, mar. 1995.
- COX, T. *Cultural diversity in organizations: theory, research and practice*. San Francisco: Berret-Koehler, 1994.
- DEAN, A., CARLISLE, Y., BADEN-FULLER, C. Punctuated and continuous change: the UK water industry. *British Academy of Management*, 1999.
- DE CASTRO, J. et al. Government objectives and organizational characteristics: a stakeholder view of privatization effectiveness. *International Journal of Organizational Analysis*, out. 1996.
- DORADO, Silvia e MOLZ, Rick. Privatization: The core theories and missing middle. *International Review of Administrative Sciences*, v. 64, p. 583-609, 1998.
- ECONOMIC COUNCIL OF CANADA. *Minding the public's business*. Ottawa: Minister of Supply and Services, 1986.
- ENNES, S. Privatização do setor elétrico: de volta ao futuro ou um passo para o passado? *Revista de Administração de Empresas*, São Paulo, v. 35, n. 1, p. 17-22, mar.-abr. 1995.
- FLEURY, M. T. Gerenciando a diversidade cultural: experiências de empresas brasileiras. *Revista de Administração de Empresas*. São Paulo, v. 40, n. 3, p. 18-25, jul.-set. 2000.
- GEDAJLOVIC, E. R., SHAPIRO, Daniel. Management and ownership effects: evidence from five countries. *Strategic Management Journal*, v. 19, 1998.
- IDEC – Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor. *Avaliação dos marcos regulatórios e os mecanismos de participação do consumidor no controle social relativo aos serviços públicos essenciais de energia elétrica, telefonia fixa, água e saneamento básico*. Extrato do Relatório de Pesquisa, 2000.
- LABARONE, Daniel. Les lenteurs de la privatisation en Europe de l'Est: une conséquence de la stratégie d'enracinement des managers. *Revue économie politique*, v. 108 n. 5, set.-out. 1998.
- LEITE, V., CARVALHO, F., Franchising as an alternative to public management in Brazil: the case of postal services. *International Studies of Management*, summer, 1998.
- LIEBERMAN, I. W. Privatisation in Latin America and East Europe in context of political reform. *The World Economy*, v. 17, n. 4, p. 509-528, 1994.
- MEGGINSON, W. L., D'SOUZA, Juliet. The financial and operation performance privatized firms during the 1990s. *The Journal of Finance*, v. 54, n. 4, ago 1999.
- MEGGINSON, W., Netter, J. From state to market: a survey of empirical studies on privatization. *Global Equity Markets*. Colóquio promovido pela SBF Bourse de Paris e a New York Exchange. Paris, 1998.

- MOLZ, R., HAFSI, T. Evaluation and assesment of privatization outcomes: a conceptual model and empirical evidence. *Enviroment and planning C: Government and policy*, v. 15, p. 481-495, 1997.
- NOLAN, P., XIAOQIANG, W. Beyond privatization: institutional innovation and growth in China's large state-owned enterprises. *World Development*, v. 27, n. 1, p. 169-2009, 1999.
- ÖZKAYA, Mehmet, ASKARI, Hossein. Management in newly privatized companies: its importance and how little we know. *World Development*, v. 27, n. 6, p. 1097-1114, 1999.
- PARKER, David. Privatization in the Europe Union: a critical assessment of its development, rationale and consequences. *Economic and Industrial Democracy*. v. 20, p. 9-38, 1999.
- PAULA, G.Avaliação do processo de privatização da siderurgia brasileira. *Revista de Economia Política*, v. 17, n. 2, p. 92-109, 1997.
- PETRECOLLA, A., PORTO, A., GERCHUNOFF, P. Privatization in Argentina. *Conference on property rights, privatization and regulation in Latin America*. University of Illinois, 1992.
- PINHEIRO, A., SCHNEIDER, R. The fiscal impact of privatization in Latin America. *Journal of Development Studies*, v. 31, n. 5, p. 751-776, jun. 1995.
- PROCIANOY, J., MOTTA, P. Inovação tecnológica: a privatização após o uso das 'moedas podres'. *Revista de Administração de Empresas*, v. 32, n. 5, p. 48-60, nov.-dez. 1992.
- RAMAMURTI, R. Why haven't countries privatized deeper and faster? *World Development*, v. 27, n. 1, 1998.
- SHIRLEY, M. Bureaucrats in business: the roles of privatization versus corporatization in state-owned enterprise. *World Development*, v. 27, n. 1, p. 115-136, 1999.
- STANBURY, W. Privatization by federal and provincial governments in Canada: an empirical study. In BERNIER; GOW. *A down-sized state?* Québec: Presses de l'Université de Québec, 1994, p. 165-220.
- THOMAS, D. Making differ rences matter: a new paradigm for managing diversity. *Harvard Business Review*, v. 74, n. 5, set.-out. 1996.
- VOISIN, C. La privatisation, une question "d'incitations" : propriété, réglementation et information. *Revue Économie Politique*, n. 105, v. 3, maio-jun. 1995.
- WELCH, T., MOLZ, R. Privatization governance and strategic investors: evidence from the telecommunications industry. *Management International*, 1999.
- WORLD BANK. (1985) *China: long-term development issues and options*. Baltimore: John Hopkins University Press.
- \_\_\_\_\_. *China: macroeconomic stability and industrial growth under decentralized socialism*. Washington D. C. World Bank, 1991.
- \_\_\_\_\_. *Bureaucrats in business*. New York: Oxford University Press, 1996a.
- \_\_\_\_\_. *From plan to market*. New York: Oxford University Press, 1996b.

Texto recebido em 30.9.2003 e aprovado em 20.10.2003.