

### 3

## O modelo de privatização brasileiro

No decorrer do processo de investigação, pôde-se observar que um dos aspectos mais perversos do processo de “reestruturação produtiva à brasileira” é a privatização de empresas prestadoras de serviços públicos que, não obstante ser uma prática global, tem se constituído num fator de grande peso político, e vem promovendo a “morte pública” do Estado, efetuada em nome do ajuste econômico, do combate à crise fiscal do Estado etc. Na verdade, a privatização encobre a requisição dos fundos destinados ao financiamento de serviços sociais públicos, feita pelo capital, que busca utilizá-los na sua própria recomposição. Para explicitar como se deu esse processo, e suas conseqüências, o presente capítulo traz um panorama do modelo de privatização adotado no Brasil.

A análise dos novos contornos que a questão social vem, hodiernamente, adquirindo, permite a observação de que foi criada uma cultura anti-Estado, ao se vincular a idéia do déficit público com a da produção dos bens sociais de caráter público, o que levaria à “crise que se instalou”. Essa cultura vem fortalecendo a dicotomia entre público e privado, ficando o público relacionado ao ineficiente, ao desperdício e à corrupção, enquanto o privado é caracterizado como a esfera da eficiência e da qualidade.

Com base nesses pressupostos, é veiculada, por intermédio de diferentes mecanismos e com a utilização de diferentes ferramentas de difusão ideológica, a necessidade de se privatizar bens e serviços de natureza pública, impondo-se enormes sacrifícios às classes trabalhadoras. Dessa forma, ao mesmo tempo em que o Estado vai sendo esvaziado de sua condição de realizar política (econômica e social), vai sendo reforçada para dentro dele a lógica do capital, ou seja, ocorre o deslocamento de serviços essenciais, como, por exemplo, os de saúde, educação e transportes, para o âmbito do mercado.

O modelo de privatização adotado pelo governo brasileiro, à guisa de tornar o Estado enxuto e eficiente, por intermédio da Reforma Administrativa, mostra a desconstrução da esfera pública, valendo-se de uma política desestatizante que, na verdade, encobre uma intervenção total sobre a sociedade, pois, como ensina Oliveira:

“O conjunto de ‘reformas’ mediante as quais o governo pensa ‘liberar’ o mercado é uma forma da mais violenta regressão. Como já se afirmou, tal liberação exige, a cada vez, uma pesada intervenção estatal. A violência aparece como necessária para fazer retroceder o conjunto das formas da sociabilidade ao estatuto da pura mercadoria. Como tal não se pode fazer pelo próprio mercado, pois o estatuto institucional deste exige que sua reforma venha, sempre, de fora, o Estado tem sido no capitalismo – como pensavam lord Keynes e Marx, com sentidos opostos mas unificados sob esse ponto de vista -, o agente reformador, conformando as pressões sociais e reivindicações da própria sociedade. A anulação da política que é a política do governo FHC leva, necessariamente, a formas violentas, a menor das quais, mas não sem importância, aparece no desrespeito aos próprios regimentos das casas do Congresso nas votações das reformas. Mas a violência maior constitui a tentativa de fazer regredir as relações sociais a pura mercadoria. O imaginário ressentido convocado, ainda que sob a forma passiva, constitui um mito necessário para operar a violência da regressão. O imaginário assume agora a forma do fetiche da estabilidade monetária, a já referida esquizofrenização social operada pela ‘indústria cultural’ entre as *personae* do consumidor e do trabalhador” (1998: 17-18).

Nesse contexto se inserem as teses do mercado livre e do Estado Mínimo, largamente defendidas pelos interesses dos que se beneficiam da exploração da classe-que-vive-do-trabalho. Trata-se de deixar que essa entidade, quase mítica, o mercado livre, torne-se o grande regulador das relações sociais, enquanto ao Estado Mínimo cabe o papel de articulador e financiador da reestruturação produtiva. Parece bastante claro que é nesta direção que vem se dando a reforma constitucional em nosso país, como se observará mais adiante. Daí deriva a Reforma Administrativa, a qual inclui, entre outros fatores, a delegação de responsabilidades aos estados e aos municípios, assim como a mercantilização de direitos sociais, antes garantidos pela esfera pública. Em seqüência, a privatização completa esse ciclo, representando, objetivamente, a simples transferência do fundo público à iniciativa privada, com absorção do ônus pela sociedade civil, não obstante a retórica ideológica em contrário.

Contudo, é preciso reconhecer que o processo não é tão simples como pode parecer à primeira vista. São muitos os que defendem a privatização como um remédio eficiente para os males do Brasil. Minha intenção, aqui, é problematizar os dois lados da questão, ou seja, apresentar a posição dos que a defendem e a dos que acreditam tratar-se de mais uma estratégia perversa contra as conquistas da classe trabalhadora, sem, contudo, procurar esconder minha filiação à segunda posição. Inicio a discussão com a fala de duas autoridades no assunto:

“Não vou polemizar, mas acho que tem que privatizar o máximo possível. Ao se desvencilhar das funções produtivas, o Estado atua em outras áreas. A privatização melhorou a vida do cidadão. Diretamente, com a qualidade do serviço e indiretamente com o Estado recebendo mais tributos e livre de várias dívidas, por exemplo. (...) Isso não é liberalismo. É justiça social” (Jornal do Brasil, Domingo, 8 de novembro de 1998, Caderno Política, p. 3).

Esta declaração é da economista Elena Landau, ex-diretora do BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social)<sup>1</sup>, o banco estatal responsável pela grande maioria das vendas das estatais.

Já outro economista, Carlos Lessa, ex-presidente do BNDES, duvida da teoria de que, livre de empresas deficitárias e cheias de funcionários pouco produtivos, o Estado pode se dedicar à saúde, à educação e à segurança pública. Ele dá um exemplo:

“Um caminho para a segurança é manter a população no campo. Mas se não eletrificar o campo, a população vem para a cidade. Só que o miserável não é consumidor. E a eletrificação está privatizada. Os empresários investem a partir de sinais do presente. Portanto, não vão eletrificar o campo. E o Estado não pode decidir sobre isso” (Ibidem).

Conforme se percebe, o assunto é polêmico e requer cuidado constante, pois envolve não só o aspecto econômico. Seus reflexos vão muito além da realização de um negócio, espalhando-se sobre a própria vida do trabalhador que, à primeira vista, parece não ter relação com o tema.

Porém, antes de aprofundar essa afirmativa e, a partir da proposta desse estudo, passo agora à análise do processo de privatização, no Brasil, no período mais recente, em suas linhas mais gerais, buscando averiguar se os aspectos levantados pelos referidos economistas estão presentes nas práticas desenvolvidas no país.

---

<sup>1</sup> O BNDES é uma ex-autarquia federal, criada pela Lei nº 1.628 de 20 de junho de 1952, posteriormente foi enquadrado, pela Lei nº 5.662, de 21 de junho de 1971, como uma empresa pública federal, com personalidade jurídica de direito privado e patrimônio próprio. O BNDES se encontra vinculado ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, e tem como objetivo financiar, a longo prazo, os empreendimentos que contribuam para o desenvolvimento do país. A missão do BNDES é, portanto, promover o desenvolvimento do País, elevando a competitividade da economia brasileira, priorizando tanto a redução de desigualdades sociais e regionais, como a manutenção e geração de emprego. As suas principais fontes de recursos são o Fundo de Amparo ao Trabalhador e o retorno sobre os investimentos que realiza. A maior parte do investimento em capital passa, hoje, no Brasil, por fontes de financiamento nominalmente de propriedade dos trabalhadores. Fontes como o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço - FGTS, o Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT e o fundo Programa de Integração Social - PIS /Programa de Assistência ao Servidor Público - PASEP, administrados e aplicados pelos bancos de investimento estatais.

### 3.1 Reestruturação produtiva “à brasileira”

De acordo com as informações fornecidas pelo BNDES, gestor da privatização no Brasil, desde a criação do Programa Nacional de Desestatização – PND (Lei nº 8.031, de 12.04.90), foram desestatizadas cerca de 137 empresas e participações acionárias estatais federais, a maioria na siderurgia, química e petroquímica, fertilizantes, setor financeiro, telecomunicações e energia elétrica. Além dessas, foram repassados à iniciativa privada, por concessão, trechos de transportes ferroviários, marítimos e metroviários, além de rodovias, portos e um arrendamento para exploração de contêineres<sup>2</sup>.

Foram vendidas ou tiveram a exploração de seus serviços arrendados/concedidos à iniciativa privada, várias empresas administradas pelo governo federal e pelos governos estaduais, tendo como resultado o que se mostra o quadro seguinte:

**Gráfico n.º 1**  
**Privatizações – resultado geral (participação setorial)- 1990/2002**



Fonte: BNDES

<sup>2</sup> Incluindo a privatização de empresas públicas e a concessão de serviços públicos ao setor privado (setores elétrico, financeiro e as concessões das áreas de transporte, rodovias, saneamento, portos e telecomunicações), bem como os leilões de participações minoritárias. Uma relação detalhada sobre todas as empresas privatizadas e concessões realizadas, de 1990 a 2002, encontra-se no apêndice A deste texto.

Contudo, para que se entenda melhor o processo de privatização brasileiro, é preciso examinar o que propõe o Programa Nacional de Desestatização – PND, e o que vem ocorrendo por trás dos números fornecidos pelo BNDES.

O BNDES, fundado<sup>3</sup> com o objetivo de financiar os grandes empreendimentos industriais e de infra-estrutura no país, no final da década de 1990 tinha o foco de sua ação concentrado na

“ampliação e diversificação das exportações, na reestruturação da indústria, na expansão e adequação da infra-estrutura – a cargo da iniciativa privada, com ênfase nos investimentos em energia e telecomunicações, na melhoria dos canais de acesso ao crédito para as micros, pequenas e médias empresas, no fortalecimento do mercado de capitais, na atenuação dos desequilíbrios regionais e no gerenciamento dos programas de privatização”<sup>4</sup>.

Atualmente, vem financiando os grandes empreendimentos industriais e de infra-estrutura, tendo marcante posição no apoio aos investimentos na agricultura, no comércio e serviço, nas micro, pequenas e médias empresas, além de relevantes investimentos sociais, direcionados para a educação e saúde, agricultura familiar, saneamento básico e ambiental e transporte coletivo de massa<sup>5</sup>.

Quando a privatização tornou-se parte integrante das reformas econômicas iniciadas pelo governo, foram concentrados esforços na venda de estatais produtivas, pertencentes a setores estratégicos, o que permitiu a inclusão de empresas siderúrgicas, petroquímicas e de fertilizantes no PND. O BNDES foi, então, designado gestor do Fundo Nacional de Desestatização - FND. O PND é composto pelo Conselho Nacional de Desestatização – CND<sup>6</sup>, órgão decisório, e o BNDES, como gestor do FND<sup>7</sup>.

<sup>3</sup> Ao ser fundado, em 1952, era BNDE – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico. A incorporação do S de Social veio em 1985, no governo Sarney, marcado pelo lema “Tudo pelo Social”.

<sup>4</sup> <http://www.bndes.gov.br/apresent/agenmud.htm> Acesso em dezembro de 1999.

<sup>5</sup> <http://www.bndes.gov.br/empresa/default.asp> Acesso em abril de 2007.

<sup>6</sup> O CND é o órgão superior de decisão do PND. Criado em 1995, está subordinado diretamente ao presidente da República. É composto pelos seguintes ministros de Estado: do Desenvolvimento, Indústria e Comércio (presidente), da fazenda, do Orçamento e Gestão, Chefe da Casa Civil. Participam, ainda, os ministros cujas presenças sejam necessárias em função do setor a que se subordine a empresa a ser desestatizada, bem como o presidente do Banco Central, no caso de desestatização de instituições financeiras. (Fonte: Palestra “Privatização no Brasil”, proferida pelo Gerente da Área de Serviços de Privatização do BNDES, em agosto de 1999, no Arquivo Nacional – RJ).

<sup>7</sup> O FND é um fundo de natureza contábil, onde são depositadas as ações das empresas a serem desestatizadas (Ibidem).

Um representante do BNDES participava das reuniões do CND, mas sem direito a voto. Na qualidade de gestor do FND, seu papel era gerenciar, acompanhar e realizar a venda de empresas incluídas no PND. Tal inclusão ou exclusão era de competência exclusiva do presidente da república, e se concretizava mediante decreto específico.

Em sua estrutura organizacional, o BNDES dispunha, à época, de três áreas exclusivamente dedicadas à privatização: Área de Desestatização, Secretaria Geral de Apoio à Desestatização e Área de Serviços de Privatização. Esta última realizava as funções de licitação e as de contratação de prestadores de serviços, que atuavam no PND (consultores e auditores encarregados de realizar as avaliações econômico-financeiras, proposta de modelo de venda e auditoria do processo de venda de cada empresa), e das empresas encarregadas da divulgação das informações relativas ao programa. Além disso, supervisionava os trabalhos antes citados, até as operações finais de venda. A divulgação, ao público, de todas as etapas e dos resultados do processo também eram de sua competência.<sup>8</sup>

Nas privatizações estaduais, o papel do banco era de estimulá-las, em particular as “das distribuidoras de energia elétrica, com vistas a contribuir para a desestatização das geradoras federais”<sup>9</sup>.

Atualmente, o BNDES não é mais agente da privatização no país. No governo Lula, as áreas relacionadas à desestatização foram extintas. As pessoas envolvidas nos processos de privatização, cerca de cem, foram realocadas para outras áreas. É o que afirma José Eduardo Pessoa, assessor da presidência do BNDES. “No modelo de Estado pós-privatização a prioridade é alavancar investimentos em infra-estrutura, que representam gargalos para a economia e as exportações.” (O Globo, 25/09/2005).

Como o trabalho do BNDES, nos governos Collor, Itamar Franco e FHC, no que se referia às privatizações, era muito restrito ao monitoramento da atividade dos consultores contratados, os quais centravam suas avaliações nos aspectos econômico-financeiros, não consegui identificar, no Programa de Privatizações, qualquer ação que estivesse voltada para preocupações sociais, como era de se esperar de uma instituição dessa natureza. Atualmente, o banco, por intermédio da Área de Infra-Estrutura,

---

<sup>8</sup> Segundo o BNDES, o procedimento de venda de uma empresa estatal, no âmbito do PND, compreende a inclusão da empresa no programa, a licitação e a execução dos serviços de consultoria e auditoria, a apreciação das condições de venda pelo CND, o edital de venda, o leilão, venda aos empregados e ofertas públicas, a liquidação financeira da operação, o relatório final e o anúncio do encerramento do processo.

<sup>9</sup> Fonte: <http://www.bndes.gov.br/pdnew/bndes.htm>. Acesso em dezembro de 1999.

acompanha tanto os casos em que o processo de venda ainda não foi encerrado, como as concessões de serviços públicos em vigor. Esse trabalho é necessário, segundo o BNDES, porque “a solução dos problemas de infraestrutura é condição necessária para a melhoria do bem estar da população, permitindo que todos tenham acesso a serviços básicos como a eletricidade, comunicações, transportes urbanos e saneamento”<sup>10</sup>.

A partir da criação do PND, a privatização tornou-se parte integrante das reformas econômicas iniciadas pelo governo, e foi sendo, significativamente, ampliada. Até 1992, foram incluídas 68 empresas no programa, privatizadas 18 nos setores de siderurgia, fertilizantes e petroquímica, sendo arrecadados US\$ 4 bilhões, através de títulos da dívida pública utilizados como meio de pagamento (as chamadas moedas podres)<sup>11</sup>. De acordo com o próprio BNDES, os títulos representativos da dívida pública federal, chamados de “moedas de privatização”, foram muito utilizados como meio de pagamento, em decorrência da prioridade dada pelo Governo ao ajuste fiscal. Essas “moedas” representaram 81% da receita obtida com as vendas das empresas, no âmbito do PND, no período.

De 1993 a 1996, conclui-se o setor siderúrgico, privatizam-se mais 34 empresas, com arrecadação de US\$ 9,6 bilhões. Em 1997 iniciam-se as concessões de serviços públicos à iniciativa privada e o apoio às privatizações estaduais, até a sua interrupção, em 2002.

Conforme visto, fica claro, com o início do governo FHC, em 1995, a prioridade conferida à privatização. O PND foi, inclusive, apontado como um dos principais instrumentos da reforma do Estado.

“Inicia-se uma nova fase do PND, em que os serviços públicos estão sendo transferidos ao setor privado. A agenda inclui os setores de eletricidade e concessões na área de transporte e telecomunicações, o que acrescenta ao programa a melhoria da qualidade dos serviços públicos prestados à sociedade brasileira, através do aumento dos investimentos a serem realizados pelos novos controladores”. Esta nova fase também é caracterizada pelo início do processo de desestatização das empresas estaduais, a cargo dos respectivos estados.” (BNDES. Resultados do PND. Rio de Janeiro, 1999).

<sup>10</sup> Fonte: <http://www.bndes.gov.br/infraestrutura/default.asp>. Acesso em janeiro de 2007.

<sup>11</sup> Os “títulos de dívida governamental vendidos no mercado secundário com altos deságios, têm desempenhado o importante papel de instrumento financeiro de longo prazo na efetiva realização das transferências de controle acionário das empresas privatizadas” (Procianoy e Motta, 1992:49). As “moedas” aceitas foram: Dívidas Securitizadas, Debêntures da Siderbrás, Certificados de Privatização, Obrigações do Fundo Nacional de Desenvolvimento, Títulos da Dívida Agrária e Letras Hipotecárias da Caixa Econômica Federal. No período 1995-2002 constatou-se redução da utilização de “moedas de privatização” e aumento do ingresso de moeda corrente nacional, devido às inúmeras críticas e processos judiciais enfrentados pelo BNDES, em função das chamadas “moedas podres”.

De 1997 a 1998 deu-se a venda da Cia. Vale do Rio Doce, o término da desestatização da RFFSA, o arrendamentos nos portos de Santos, Sepetiba e Angra dos Reis, a privatização do Banco Meridional do Brasil, a venda de 12 *holdings* do Sistema Telebrás, dentre outras medidas similares. É importante ressaltar que, a partir de 1997, a privatização ganha uma nova dimensão com a feroz intensificação das privatizações em âmbito estadual, o início da privatização do setor de telecomunicações, e a venda da última ferrovia federal, a Malha Paulista.

Em 1999, além da venda das concessões para exploração de áreas de telefonia e distribuição de gás natural, vendeu-se a DATAMEC S.A. (processamento de dados), ao mesmo tempo em que seguia, a pleno vapor, a oferta de ações de empresas do setor elétrico.

Um observador menos atento poderia até pensar que o processo de privatização<sup>12</sup>, que ocorreu no Brasil, obedecia a uma estratégia nova do governo e que, enfim, a “Nova República” mostrava a sua face conservadora, a despeito de todos os avanços que a Constituição de 1988 representou, em termos de direitos sociais.

Parece-me que esta interpretação não corresponde, literalmente, à realidade dos fatos já que, desde a década de 1980, especialmente no governo Sarney, essa prática já acontecia por aqui. O próprio BNDES costumava citar, quando necessário, para a defesa das medidas privatizantes durante o governo FHC, que a privatização já fazia parte da agenda nacional há muitos anos, tendo passado por fases distintas. Na década de 1980, ocorreu a “reprivatização” de trinta e oito empresas e foram arrecadados cerca de US\$780 milhões<sup>13</sup>. Esta fase caracterizou-se pela “reprivatização” de empresas que haviam sido absorvidas pelo Estado, na maioria dos casos, em função de dificuldades financeiras das mesmas. Segundo dados do BNDES, “não havia ainda, por parte do governo, intenção de implementar um programa em larga escala. (...) O principal objetivo era evitar que o governo ampliasse ainda mais sua presença no setor produtivo, e não o de gerar receitas para o Tesouro”<sup>14</sup>.

Na verdade, tais empresas encontravam-se sob controle do governo, mas não eram estratégicas, tanto do ponto de vista tecnológico como do

<sup>12</sup> Refiro-me ao período de 1990 até 2002.

<sup>13</sup> BNDES. Resultados do PND. Rio de Janeiro, 1999.

<sup>14</sup> *Ibidem*.

econômico-financeiro-social. Eram empresas que estavam em dificuldades financeiras, e as autoridades da área econômica entenderam que deveriam ser preservadas. De modo geral, a injeção de capital, pelo governo, foi de tal monta que ele passou a ser o principal acionista daquelas empresas. É importante lembrar que esse “socorro” financeiro do governo foi mais intenso no período relativo ao fim do governo militar, quando a recessão foi usada como instrumento de controle da inflação, o que ocasionou, entre outros custos, o aumento da participação do governo no capital de empresas que quase nada tinham a ver com o papel do Estado.

Assim, o governo tornou-se o proprietário (ou acionista majoritário) de fábricas de papel, tecelagens, hotéis, metalúrgicas de pequeno e médio porte, entre outras. O agente governamental desta participação acionária foi, quase que invariavelmente, o BNDES. O mesmo banco que, como mostrarei a seguir, subsidiou os processos de privatização recentes.

Tal estratégia acabou por se mostrar uma armadilha, pois, uma vez dono (ou acionário) destas empresas, o governo só consegue se desfazer de sua participação acionária se ele próprio financiar a compra para o empresariado nacional, ou se vendê-las para estrangeiros, isso porque, num país como o Brasil, o dinheiro para investimento em capital fixo é escasso e o governo é o responsável pela oferta interna de recursos em longo prazo. É por isso que se afirma que, na década de 1980, ocorreu um processo de reprivatização no Brasil.

Contudo, existe um outro aspecto nesse processo, referido comumente como o “outro lado dessa moeda” das privatizações, que é o sucateamento das empresas e instituições estatais. Sucateamento este que está em curso pelo menos desde o final da década de 1980, a princípio sob o argumento da reforma administrativa do Estado, visando à descentralização e eficácia das ações, sobretudo nos setores sociais e de infra-estrutura, mas que já realizava práticas de acordo com as diretrizes do Fundo Monetário Internacional - FMI, as chamadas “medidas do receituário neoliberal”. Com base exatamente nessas diretrizes é que já se realizavam, desde a década de 1980, as privatizações e fragmentações de empresas públicas, no sentido de descentralizá-las para o âmbito estadual e/ou municipal. De outra forma, quando não ocorreu a passagem da própria empresa/instituição, houve o repasse das suas atribuições para as referidas esferas. Se, inicialmente, essas medidas poderiam vir ao encontro do princípio de descentralização, defendido por muitos setores da sociedade brasileira, sobretudo os de

esquerda, com o objetivo de tornar o planejamento e o controle dessas ações mais próximos da realidade dos que dela necessitam, o que se assistiu foi a um desmonte do aparato estatal no que se refere a tais serviços.

Como exemplo, cite-se o caso dos serviços de infra-estrutura no setor de transportes de massa, como a RFFSA, onde ocorreu a fragmentação (a título de descentralização/aumento da eficiência), primeiro com a separação entre transportes de carga e transportes de passageiros, este último dividido entre os chamados trens de subúrbios e os de longa distância. Para o controle dos trens de subúrbio, foi criada a Companhia Brasileira de Transportes Urbanos – CBTU, que foi, progressivamente, sendo estadualizada e, no caso do Rio de Janeiro, suas atribuições passaram para a Flumitrens que, após todo um processo preparatório de sucateamento e esvaziamento foi, finalmente, privatizada em 1998.

**Ilustração nº 1**  
**Abandono da malha ferroviária do Estado do Rio de Janeiro**  
**Guia de Pacobaíba - primeira estação de trem do Brasil**

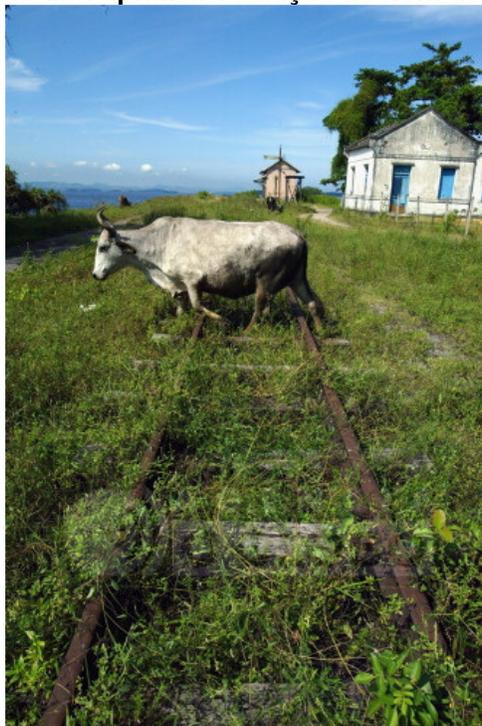


Foto de Custódio Coimbra, 20.04.2005.

Antes de avançar na discussão sobre o processo de privatização efetivado no Brasil, faz-se necessário esclarecer alguns conceitos, de uso muito comum, quando são feitas referências ao PND. O primeiro deles é o próprio conceito de desestatização. De acordo com a Lei n.º 9491, de 9 de

setembro de 1997<sup>15</sup> e com o Decreto n.º 2594, de 15 de maio de 1998<sup>16</sup>, considera-se desestatização:

- I – a alienação, pela União, de direitos que lhe assegurem, diretamente ou através de outras controladas, preponderância nas deliberações sociais e o poder de eleger a maioria dos administradores da sociedade; e
- II – a transferência, para a iniciativa privada, da execução de serviços públicos explorados pela União, diretamente ou através de entidades controladas, bem como daqueles de sua responsabilidade. (Decreto n.º. 2594, Art. 5º).

Quanto ao conceito de privatização, não há nenhuma referência a eles nos documentos analisados. Privatizar, em seu sentido amplo, quer dizer trazer para o setor privado (não público) ou particular. No que se refere à análise aqui realizada, privatizar seria passar do controle público (o Estado) para a iniciativa privada. Ao referido processo denomina-se privatização.

Contudo, ainda que seja possível reconhecer que privatização e desestatização são processos distintos, uma vez que na desestatização o serviço e o patrimônio continuam públicos, ao passo que somente a execução dos serviços é privatizada, exigindo acompanhamento e fiscalização por parte do Estado, os termos têm sido usados como sinônimos<sup>17</sup> ou, como quer me parecer, os processos é que têm se confundido nas práticas realizadas no país.

Vista dessa forma, a desestatização é a transformação de estabelecimentos próprios da atividade pública em empresas controladas pela iniciativa privada, ou seja, as funções do Estado passariam a ser exercidas fora do Estado. No caso da reprivatização, dá-se a *devolução*<sup>18</sup> à iniciativa privada daqueles estabelecimentos que não, necessariamente, deveriam ter

<sup>15</sup> Altera procedimentos relativos ao PND e revoga a Lei n.º. 8031, de 12 de abril de 1990, que criou o PND.

<sup>16</sup> Regulamenta a Lei 9491, de 9 de setembro de 1997, que dispõe sobre o PND.

<sup>17</sup> Como exemplo, temos o próprio texto da página “O papel do BNDES” (<http://www.bndes.gov.br/pndnew/bndes.htm>) que, entre outras utilizações do termo, diz: “(...) Nas privatizações estaduais o papel do BNDES é: estimular as privatizações estaduais objetivando a reestruturação financeira dos Estados; estimular, particularmente, a privatização das distribuidoras de energia elétrica, com vistas a contribuir para a viabilização da desestatização das geradoras federais (...)”. Ou, em outra página: “Em 1990, com a criação do PND, a privatização tornou-se parte integrante das reformas econômicas iniciadas pelo governo. A magnitude e o escopo da privatização foram significativamente ampliados”. Acesso em janeiro de 2000.

<sup>18</sup> O destaque para o termo devolução objetiva apontar que não se trata de entregar pura e simplesmente aos empresários o que é de responsabilidade do Estado e que, portanto, constitui-se patrimônio da sociedade (embora o efetivo controle da sociedade sobre isso seja muito discutível no caso do Brasil), mas de vender-lhes tais empresas, cobrando-se por elas o seu justo valor. Venda essa feita com criteriosa avaliação patrimonial e com respeito aos princípios constitucionais.

sido administrados pelo Estado, ou cuja necessidade para tanto se extinguiu, conforme já explicado.

Em outras palavras, a reprivatização, nesses moldes, realmente pode ser um mecanismo para o saneamento administrativo e econômico do Estado, muito embora os resultados, em termos financeiros, não tenham sido muito compensadores, pois, segundo o BNDES, “foram arrecadados cerca de US\$780 milhões somente” em meados da década de 1980.

Entretanto, quando esse processo assume a forma de privatização da esfera pública para contemplar interesses privados, só reforça o que vem, de longa data, ocorrendo no país, e que ainda não foi enfrentado.

Lida sob essa perspectiva, a desestatização significa retirar do poder público o que antes lhe incumbia. Parece óbvio que, ao proceder-se dessa forma, amplia-se a área de domínio da iniciativa privada, pois não é possível conceber-se um setor de atividade que não seja nem público, nem privado. Desestatizar passa a ser, então, sinônimo de privatizar.

A discriminação entre as matérias que cabem a essas duas esferas, pública e privada, é feita na Constituição da República, especialmente pelos seus artigos 173 e 175. O primeiro destaca que a atividade econômica compete, como regra, ao setor privado, só sendo permitida sua exploração direta pelo Estado “quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou o relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei”. (grifo meu). Segundo Silva (1994),

“O preceito está em harmonia com todas as demais regras da Constituição Federal que compõem o que os autores alemães costumam denominar de ‘constituição econômica’ (wirtschaftsverfassung), ou seja, o conjunto de prescrições inseridas no estatuto político fundamental e que servem para formar o desenho geral de ordem econômica do país. A ordem econômica, cujo perfil está estampado na Constituição de 1988, tem como pressupostos básicos a livre iniciativa e a livre concorrência, como está, aliás, declarado nos artigos 1º e 170”. (p. 2).

Mas, pondero, se a atividade econômica está reservada, por princípio, aos particulares, o Estado ficou incumbido da titularidade dos serviços públicos, que Lima (1982) define como sendo “todo serviço existencial, relativamente à sociedade ou, pelo menos, assim havido num momento dado, que, por isso mesmo, tem de ser prestado aos componentes daquela, direta ou indiretamente, pelo Estado ou outra pessoa administrativa” (p. 82).

A separação entre serviço público e atividade econômica não é absoluta. O poder público, quando presta serviços públicos, de natureza comercial ou industrial, pratica atos de comércio à semelhança dos particulares, mas o lucro não deve ser o fim do mesmo, e sim o interesse geral ou a utilidade pública.

São esses serviços públicos, de natureza comercial ou industrial, que parecem ter dado motivos para o surgimento das concessões<sup>19</sup>, permissões<sup>20</sup> e autorizações<sup>21</sup> de serviços públicos à iniciativa privada. A construção de ferrovias por particulares que, depois de concluída a obra, passavam a explorá-las é um exemplo da instituição dessas práticas no Brasil. Foi assim que os serviços públicos puderam ser delegados a terceiros, inicialmente. Parecia uma grande fórmula para o Estado desincumbir-se das competências que a Constituição lhe atribuía. O poder público e o concessionário ficavam como que “casados, mas com separação de bens”.

Porém, o que a história do Brasil nos mostra é que, em muitos casos, o Estado teve que socorrer o concessionário, já que os interesses públicos são urgentes e prioritários e não podem sofrer solução de continuidade. Dessa forma, a união acabou por ter que passar para a “comunhão de bens”, mas com um regime perverso para o Estado, pois os lucros continuavam privatizados e os prejuízos socializados.

Esses fatos ajudam a explicar o declínio - principalmente no período entre as duas grandes guerras -, das concessões, permissões e autorizações de serviço público e a ascendente idéia de que o Estado poderia instituir sociedades de economia mista ou empresas públicas para desempenhar, em substituição aos particulares, concessionários ou permissionários de serviços públicos, o papel até então exercido por eles. Nesse caso, as ferrovias podem, novamente, servir de exemplo. Em 1952, o presidente Getúlio Vargas julgou ser recomendável a incorporação administrativa à União de todas as estradas de ferro existentes, isto é, as ferrovias autarquizadas, aquelas em regime especial, assim como as que se encontravam em mãos de empresas estrangeiras (beneficiárias de recursos da União para suprir investimentos ou

---

<sup>19</sup> Concessão, de acordo com o PND, seria a “delegação pelo poder concedente, mediante licitação na modalidade de concorrência, da prestação de serviços públicos por pessoa jurídica ou consórcio de empresas, que demonstre capacidade para desempenho por sua conta e risco, por prazo determinado”.

<sup>20</sup> Permissão, idem, seria a “delegação pelo poder concedente, a título precário, mediante licitação, da prestação de serviços públicos por pessoa física ou jurídica, que demonstre a capacidade para desempenho por sua conta e risco”.

<sup>21</sup> Autorização, idem, seria o “ato administrativo pelo qual o poder concedente autoriza a prestação por particular, sob regime privado, de serviço de interesse coletivo, em caráter precário”.

compensar déficits de arrecadação), transformando-as em S.A., e coordenando-as por intermédio de uma entidade de economia mista, a Rede Ferroviária Federal S.A. - RFFSA (cuja privatização foi iniciada em 1994), pois essa medida já dera bons resultados em outros países.

Todavia, devo ressaltar que, no mundo todo, veicula-se a idéia da privatização como uma tendência da qual não se pode fugir<sup>22</sup>. Sei, ainda, que está em curso uma crise generalizada do Estado-Nação, já que a crescente transnacionalização da economia reorienta e reduz a capacidade decisória do governo nacional. Em quase todos os setores da economia há predominância de injunções externas, para a adoção de diretrizes e medidas por parte do governo. Tenho clareza, todavia, que existe uma grande campanha de publicidade, com amplitude mundial, montada sobre palavras de ordem tais como desregulamentação, revisão das funções governamentais, redução do déficit orçamentário e da dívida pública e, inclusive, privatização, em nome das quais grandes grupos econômicos internacionais engajaram-se numa luta que busca facilitar o seu domínio sobre os mercados mundiais. Essa luta atinge diretamente as conquistas sociais e democráticas, e coloca em sua mira qualquer coisa que represente obstáculos à internacionalização “neoliberal” e à desnacionalização das economias nacionais.

Também no caso dos transportes, habitação, saúde, educação e meio ambiente, cresceram muito as “sugestões”, estímulos, orientações, financiamentos e imposições vindas “de fora”, destacando-se aquelas provenientes do Fundo Monetário Internacional - FMI e do Banco Mundial. Não há como esquecer que as diretrizes dessas organizações articulam-se com os interesses dos países dominantes, no âmbito do capitalismo.

Parece evidente que os acertos de governos com o FMI, no sentido de reduzir fortemente o déficit público, passam, necessariamente, pela contingência de se “fazer caixa” imediatamente. Levando-se em consideração que a receita tributária é “inelástica” em curto prazo, o que resta é liquidar ativos ou, em outras palavras, vender o controle de empresas.

---

<sup>22</sup> Refiro-me ao processo que teve origem na Inglaterra, na década de 1980, com a primeira-ministra Margaret Thatcher. Porém, na Inglaterra o que ocorreu foi uma pulverização das ações, quando um grande número de cidadãos ingleses tornou-se acionista das empresas privatizadas. O governo inglês criou incentivos para que os cidadãos comprassem ações. Segundo Biondi (1999), “o sistema se baseava na distribuição de *customer vouchers*, espécie de cupons que eram trocados por dinheiro, nos prazos previstos” (p. 13). Quem não revendesse as ações compradas antes de certo prazo, tinha direito a determinadas quantias, em datas marcadas no momento da compra. Esse mecanismo foi chamado, à época, de “capitalismo popular”, segundo Antunes (2004) “um termo jocoso, pois todo inglês poderia se tornar um pequeno investidor, um pequeno privatista, um pequenino especulador no mundo dominado por gigantes especuladores” (p. 198).

A questão da privatização é utilizada, então, como uma das estratégias do capital para enfrentamento da crise vivida, na atualidade, e objetiva não somente o fortalecimento econômico dos grupos empresariais, mas traz, embutido nesse processo mais amplo da sua recomposição, uma ofensiva, sobretudo, contra os direitos sociais conquistados pelos trabalhadores e, conseqüentemente, contra os sindicatos.

A delegação da exploração de serviços públicos a particulares não acaba com a qualificação pública do serviço e, por conseqüência, sua indissociável vinculação ao Estado que, sobre ele, mantém a titularidade. Todavia, muitas alterações constitucionais já foram realizadas a título de tornar viável a privatização no Brasil. Chamo a atenção, sobretudo, para o artigo 21 da Constituição, já alterado, que relacionava certos serviços públicos que seriam sempre objeto de exploração pela União, ainda que de forma indireta ou mediata. Entre eles o transporte ferroviário. A interpretação dos ditames constitucionais, nesse caso, a forma mediata ou indireta, e as alterações de muitos deles levaram a modificações de tais preceitos, sempre no sentido da defesa dos interesses econômicos.

Já na sua primeira campanha para a eleição, o então candidato FHC, ao anunciar a ampliação da privatização, prometia:

“Eleito presidente da República, vou defender na revisão constitucional, que proporei ao Congresso e à sociedade, a flexibilização dos monopólios estatais nas telecomunicações, petróleo e eletricidade para permitir a parceria ou a competição com a iniciativa privada” (Jornal O Globo, 26/09/94).

E essa promessa, literalmente, concretizou-se. Provam isso, as constantes alterações na legislação, que ocorreram para que as privatizações se concretizassem. O próprio BNDES declarou que “as privatizações no setor de infra-estrutura são mais complicadas, porque envolvem prestação de serviços públicos e, conseqüentemente, mudanças na Constituição” (BNDES, Palestra “Privatização no Brasil”, op. cit.). Além disso, a transformação da atividade do Estado de produtor/executor para regulador da atividade social, também requer uma adequação do Estado brasileiro no sentido de regular as atividades dos serviços públicos, não apenas com relação às tarifas, mas, sobretudo, com as metas nos investimentos, o que é, ainda, mais complicado no que se refere à infra-estrutura.

Para dar conta desse novo papel do Estado, foram sendo criadas as agências reguladoras, como a Agência Nacional de Energia Elétrica - ANEEL<sup>23</sup>, Agência Nacional de Telecomunicações - ANATEL<sup>24</sup> e Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT<sup>25</sup>.

A complexidade desse processo exigiu diversas modificações/criações na legislação brasileira, tanto no que se refere especificamente à privatização quanto no que toca as concessões/permisões<sup>26</sup>.

Sobre essa prática de alteração constante da legislação, em nosso país, para atender os interesses da reforma do Estado, Oliveira (1998) elabora uma consistente crítica ao presidente Fernando Henrique Cardoso, quando analisa um artigo deste último, no qual se fala em “reconstrução do Estado” (1998: 7). Segundo Oliveira:

“Toda a ideologia antiestatizante, neoliberalizante do governo FHC, que não seria mais que ‘realismo’, uma vez que esta é a tendência universal, é fraca para esconder, na verdade, uma intervenção total e desapiedada sobre a sociedade. Constitui um equívoco, no qual têm incorrido mesmo os mais severos críticos do governo, pensá-lo como antiestatal. Aliás, em parte alguma o neoliberalismo pode se impor sem uma forte intervenção estatal. Esta é uma de suas contradições. Dá-se, assim, o *primado da política sobre todas as outras esferas*, o que constitui um dos traços mais autoritários do capitalismo contemporâneo. Quem pensa que é o mercado que está governando não sabe da missa um terço. Essa tendência revela-se na supremacia de uma política antipolítica, que se resume ao império do Executivo sobre o Legislativo e mesmo sobre o Judiciário, num governo que se proclama o arauto da institucionalização” (1998: 16).

Um outro fator, também importante nesse processo, é a utilização da mídia para que as investidas logrem sucesso. São muitas notícias, reportagens e artigos em todos os meios de comunicação que apontam a privatização como uma solução para o país. As estatais, muitas delas resultado de grandes lutas populares em defesa da soberania nacional, hoje são vistas como os grandes vilões da economia nacional. Que

<sup>23</sup> A Lei nº 9.427/96 instituiu a Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL, vinculada ao Ministério de Minas e Energia, com a finalidade de regular e fiscalizar a produção, transmissão, distribuição e comercialização de energia elétrica, em conformidade com as políticas e diretrizes do governo federal.

<sup>24</sup> A Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997, dispõe sobre a organização dos serviços de telecomunicações, a criação e funcionamento de um órgão regulador e outros aspectos institucionais, nos termos da Emenda Constitucional no 08, de 1995 e criou a Agência Nacional de Telecomunicações, entidade integrante da Administração Pública Federal indireta, submetida a regime autárquico especial e vinculada ao Ministério das Comunicações, com a função de órgão regulador das telecomunicações.

<sup>25</sup> A Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001, dispõe sobre a reestruturação dos transportes aquaviário e terrestre, cria o Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte, a Agência Nacional de Transportes Terrestres, a Agência Nacional de Transportes Aquaviários e o Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes, e dá outras providências.

<sup>26</sup> Para uma verificação do que é afirmado, observar, no que tange às privatizações, o apêndice B e, no que se refere às concessões/permisões, o apêndice C, deste trabalho.

transformações teriam ocorrido no país que justifiquem uma mudança tão radical de opiniões?

“Na época do globalismo, crescentemente dinamizado pelas tecnologias eletrônicas, informáticas e cibernéticas, a política se desterritorializa, realizando-se principalmente na mídia impressa e eletrônica, compreendendo o marketing, o videoclip, o predomínio da imagem, da multimídia, do espetáculo visual. Ao mesmo tempo que se descola, desenraíza ou desterritorializa, a política transforma-se em realidade virtual. Tanto é assim, que o discurso político torna-se cada mais exíguo e fragmentário, com apelos ao coloquial, afetivo, privado, suave ou inócuo. Muitas vezes parece réplica ou caricatura do programa de auditório, do show de televisão ou da telenovela. Está longe do debate político partidário, do comício, da praça pública, do público ou do povo, estes como coletividades de cidadãos no sentido 'clássico'. Transforma o público e o povo em ouvintes ou telespectadores passivos e inermes, maravilhados ou indignados. Mas uns e outros, o político e o público, o partido e o povo, transfigurados em realidade virtual, uma ficção paródica, um simulacro pasteurizado” (Ianni, 1997:7).

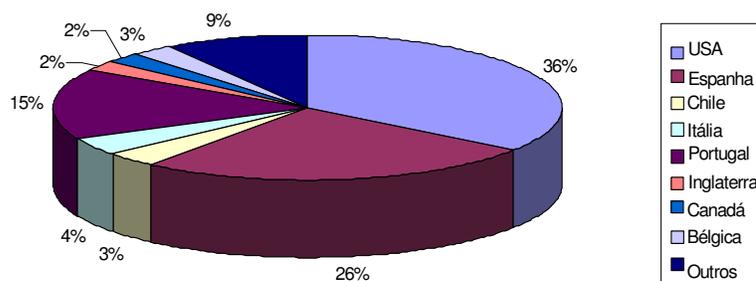
Entre outros males, as estatais são acusadas de ineficientes, causadoras do déficit público, cabide de empregos, concorrência desleal com o setor privado, etc. A repetição sistemática de tais acusações criou receptividade às propostas de privatização. Porém, como já citei antes, há interesses que se escondem por trás de tais acusações. O patrimônio nacional tem sido passado para as mãos de grandes grupos econômicos estrangeiros, como demonstram os gráficos nº 2 e nº3.

**Gráfico nº 2**  
**Privatizações no Brasil, segundo grupos de investidores participantes**



Fonte: BNDES

**Gráfico n.º 3**  
**Privatizações no Brasil, segundo a procedência de investidores estrangeiros**



Fonte: BNDES

Uma outra consequência da perversidade deste processo refere-se à preparação das empresas para que se tornem “vendáveis”. Esse momento inclui o enxugamento do quadro de pessoal e, na maioria das vezes, a terceirização<sup>27</sup> está presente. Essas medidas recaem diretamente sobre os trabalhadores, que sofrem pressões para aderirem a planos de demissão voluntária ou incentivada (caso contrário a demissão é involuntária e incentivada), e para abrirem mão de direitos constitucionais já conquistados.

Estas medidas, também, acabam deixando sem postos de trabalho os trabalhadores que não forem absorvidos, ou que se recusarem a aceitar as condições de trabalho impostas pelas empresas compradoras ou cessionárias, fazendo com que muitos sejam demitidos, e que outros fiquem sem função no que restou da empresa estatal.

Tudo isso deixa os trabalhadores sob grande pressão psicológica e enorme vulnerabilidade prática, além de aumentar o já enorme contingente de desempregados no país, e promover a mercantilização de direitos sociais antes de responsabilidade da esfera pública. A privatização vem, então, para completar o ciclo de ofensivas sobre as conquistas da classe trabalhadora,

<sup>27</sup> A terceirização, conforme defendida pelas empresas que a utilizam, é reconhecida como uma ferramenta estratégica da “economia moderna” e enquadra-se na moldura de desenvolvimento de novas formas de gestão de recursos humanos, possibilitando às empresas o foco em seus negócios principais, e o ganho de qualidade e eficiência em atividades auxiliares, a partir de uma teia de relações em que as unidades de manufatura estão amparadas por redes de serviços.

ofensiva esta que já se faz sentir por aqui, pelo menos desde o final da década de 1980, e vem se dando como pura transferência do fundo público à iniciativa privada (o patrimônio das empresas públicas pertence, também, aos trabalhadores, além dos recursos do FAT, que deveriam ser destinados para ações a favor dos mesmos). Assim, tem-se a passagem do ônus para a sociedade civil, o “ônus sem o bônus”.

### **3.2 Promessas privatizantes**

Segundo o discurso do governo<sup>28</sup> e da imprensa simpática a essas reformas, as privatizações trariam dólares para o país e contribuiriam para reduzir as dívidas do Tesouro Nacional, além de atraírem mais investimentos e gerarem mais postos de trabalho, uma vez que ocorreria a contratação maciça de encomendas nas indústrias do país, graças aos investimentos previstos para as áreas de telecomunicações, energia, ferrovias, e petrolífera. O que se verifica, porém, é que tais setores vêm realizando um maciço processo de importações, com a compra de peças e componentes no exterior, em substituição à produção local<sup>29</sup>, além de outros gastos como ‘assistência técnica’ ou ‘compra de tecnologia’ de suas matrizes” (Biondi, 1999: 16), contribuindo para o desequilíbrio da balança comercial (exportações menos importações). Os dólares, então, não têm entrado no país por essa via. Além disso, os novos donos das empresas estatais vendidas remetem, para seus países, os lucros e dividendos, sem que nenhuma lei de remessa de lucros torne menos suave o caminho.

Este quadro fica ainda mais desolador com a lembrança de que, a compra das estatais, no momento do leilão, assim como os investimentos previstos para a empresa privatizada não são feitos, na maioria das vezes, com os capitais dos próprios compradores. Quase sempre eles fazem empréstimos no exterior (que são incluídos na dívida externa do Brasil), ou utilizam recursos do BNDES, que “passou a financiar parte da ‘entrada’ já nos próprios leilões de compras, além de conceder empréstimos também para os projetos executados pelos compradores” (op. cit.: p.18)<sup>30</sup>.

---

<sup>28</sup> Refiro-me às justificativas e prognósticos feitos pelo BNDES, que tive a oportunidade de ouvir quando da palestra realizada no Arquivo Nacional, sobre o PND, em agosto de 1999.

<sup>29</sup> Isso tem significado cortes na utilização, ainda, de matérias-primas, como plástico, borracha, metais, fechando fábricas e cortando empregos.

<sup>30</sup> Esses empréstimos implicam na diminuição desse benefício a outras muitas empresas que continuam em dificuldades por falta de créditos junto ao BNDES, tendo que se submeter a juros elevados, enquanto as compradoras das estatais, que obtiveram tais empréstimos junto

Um artigo da Folha de São Paulo, de 3 de outubro de 1999, intitulado “Triplica a remessa de lucros ao exterior”, demonstra como a desnacionalização da indústria e setor de serviços (leia-se privatizações) faz com que o investimento estrangeiro na compra de empresas, já instaladas no país, ameace as contas externas brasileiras. Segundo a matéria, está ocorrendo um salto na remessa de lucros e dividendos das empresas estrangeiras. “Nos anos do Real, o envio de dinheiro das multinacionais para fora triplicou. Passou de US\$2,5 bilhões em 1994 para US\$7,2 bilhões no ano passado”.

Os dados contidos no referido jornal mostram que, no mesmo período, inverteu-se a tendência de os empresários estrangeiros virem para o Brasil constituir novos negócios. “Hoje, a maioria vem apenas para comprar os já existentes, o que tem provocado uma diminuição na base das empresas nacionais em relação às internacionais”<sup>31</sup>. O efeito colateral das privatizações brasileiras são confirmadas pelo BNDES, que declarou que “a expectativa do governo é que o Brasil continue atraindo os investidores estrangeiros e que eles reinvestam aqui os lucros obtidos nos negócios privatizados”<sup>32</sup>.

Em entrevista ao jornal O Globo, o empresário Antônio Ermírio de Moraes, do Grupo Votorantim, ao comentar a abertura do mercado brasileiro para empresas estrangeiras, declara:

“A abertura é boa porque aumenta a competição. Não tenho nada contra isso. Infelizmente, a globalização é um processo necessário, mas cruel. (...) O governo deveria criar incentivos para a reaplicação dos lucros das empresas estrangeiras no país. Assim, o capital estrangeiro pode ajudar o Brasil a crescer. (...) As empresas estrangeiras, se vêm para cá investir, que tragam seu dinheiro. O dinheiro do BNDES deveria ser dado para todos os nacionais, inclusive para a micro e média empresa. Mas será que a micro e média empresa entram no BNDES? Não passam nem da calçada” (O Globo, 5 de outubro de 1999, Caderno Economia, p. 3).

---

ao BNDES, desfrutam de taxas bem mais baixas (os juros praticados pelo BNDES equivalem a um terço dos juros cobrado no mercado). Prova isso a própria estatística divulgada pelo BNDES, que mostra que os créditos para infra-estrutura cresceram muito: dos empréstimos realizados em 1998, num total de 17 bilhões de reais, 8,2 bilhões de reais foram para esse setor, o que representa 48% dos desembolsos. (BNDES – Programa Nacional de Desestatização. Relatório do Sistema de Informações, 31 de dezembro de 1998).

<sup>31</sup> Segundo dados da FIESP, em 1994, apenas 0,38% dos US\$2,1 bilhões em investimentos externos foram para a compra de empresas já constituídas. Em 1999, o percentual era de 74,1%. Trocando em miúdos: dos US\$28,7 bilhões que entraram, US\$21,3 bilhões foram usados para que as empresas brasileiras passassem a ter donos estrangeiros. “Aliado a isso, a maior parte dessas empresas, que foram vendidas, não são exportadoras e elas remetem seus lucros para fora sem trazer dólares pela via de venda de seus produtos” é o que afirma a própria FIESP (Folha de São Paulo, Domingo, 3 de outubro de 1999 – caderno Brasil, p. 10).

<sup>32</sup> Para uma melhor compreensão do fenômeno, vide o apêndice D, referente ao volume de investimentos estrangeiros no Brasil e a remessa de lucros e dividendos para fora do país.

Além de todas estas questões, os resultados deste processo leva a pensar que, no caso brasileiro, onde um grande setor estatal produtivo tomou a própria forma de Estado, dada a forma de desenvolvimento da economia no período pós-64, e, como se refere Oliveira (1998), “substituiu o Estado ou representa o Estado, com empresas do porte da Petrobrás ou da Vale do Rio Doce” (p. 195), com a privatização que se processa, quem representará o Estado? É Oliveira quem traz, como exemplo, o caso de Carajás, no complexo mineiro-ferroviário-portuário entre Minas e Espírito Santo. “Quem representará o Estado, no conflito entre indígenas e companhias de mineração?” (Ibidem), ele pergunta. São questões, portanto, muito complexas e, que, à primeira vista, parecem não ter qualquer relação com o processo de privatização. Mas tal ilusão é, igualmente, perversa.

As informações prestadas, neste capítulo, visam a demonstrar que, da forma como tem sido conduzida, a desestatização no Brasil - como ocorreu com o setor de energia, com as telecomunicações, com as ferrovias, entre outros casos de serviços essenciais, de interesse coletivo e, portanto, de responsabilidade do Estado -, passa a contemplar o beneficiamento de interesses particulares pela utilização privada do Estado, uma vez que as vendas/concessões/permisões de serviços sociais, no país, têm sido feitas de forma a contemplar, basicamente, os interesses econômicos, sem contemplar as necessidades sociais.

Evidencia-se, assim, que não se verificam, nesse processo, benefícios para os trabalhadores. O governo Lula apresenta, bem mais que o governo FHC, uma relativa restrição a flexibilizar a participação do Estado, não somente por conta do histórico “de esquerda” do presidente, mas, também, porque encontrou resistência sindical e dos movimentos sociais, com trabalhadores cada vez mais atentos e preparados para o enfrentamento dessa nova realidade. Não obstante todos os limites políticos e econômicos, que foram até aqui analisados, o movimento sindical arraigou-se na história da classe trabalhadora brasileira, e alguns sindicatos de peso político considerável não aceitam transferir sua autonomia às centrais, como o caso dos sindicatos dos servidores públicos federais. Além disso, no interior da CUT, por exemplo, há muita luta entre os que apóiam, incondicionalmente, os atos do governo e os que lhe fazem críticas e cobram os compromissos assumidos pelo PT, herdeiro de uma tradição de luta dos trabalhadores, e um escoadouro das questões sociais dos anos de 1970 a 1990.

O presidente Lula, em campanha, criticou, abertamente, as privatizações feitas no governo FHC, chamando este de privatista. De fato, o governo FHC foi privatista, como ficou demonstrado, mas nada foi feito, até o momento, para reverter este quadro. Ao contrário, a atuação nos fundos de pensão e a Reforma da Previdência, efetivada, parcialmente, no primeiro mandato do governo Lula (o governo FHC tentou realizá-la, mas o PT de então e a CUT, bem como os partidos de esquerda, fizeram oposição cerrada, à época, inviabilizando politicamente a sua concretização), encobre a perspectiva de privatização da previdência pública. Essa reforma atende aos interesses do sistema financeiro e aos fundos de pensão, ao que Antunes (2004) chama de “sindicalismo de negócios” – a gestão de fundos, realizada por pessoas ligadas, historicamente, ao movimento sindical, que colabora para as formas de acumulação de capital no Brasil.

Outro exemplo são as parcerias público-privadas - PPPs<sup>33</sup>, frequentemente adotadas no governo Lula. O ProUni<sup>34</sup> é outro exemplo, pois é um incentivo privatista do ensino superior em detrimento de um salto de qualidade, que poderia ser implementado no ensino público. Ou seja, o governo ainda não fez - e nem acena com esta possibilidade - a revisão de qualquer privatização, nem das mais “polêmicas”, como a da Cia. Vale do Rio Doce<sup>35</sup>. Outro aspecto a ser considerado, e neste aspecto avançou nas propostas de FHC, é a adoção, pelo atual governo, de uma política de superávit intensa, nefasta para o país e, sobretudo, para a classe trabalhadora.

Uma situação que, igualmente, demonstra isso e que colabora, inclusive, para a verticalização das empresas, favorecendo a concentração de renda, é o caso da venda da Brasil Ferrovias. Realizada em 2006, consistiu

---

<sup>33</sup> Uma parceria público-privada (PPP) é concebida como um acordo firmado entre a administração pública e entes privados, que estabelece vínculo jurídico entre eles, visando à implantação ou gestão, no todo ou em parte, de serviços, empreendimentos e atividades de interesse público.

<sup>34</sup> O ProUni - Programa Universidade para Todos foi criado pela MP nº 213/2004 e institucionalizado pela Lei nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005. Tem como finalidade a concessão de bolsas de estudos integrais e parciais a estudantes de baixa renda, em cursos de graduação e sequenciais de formação específica, em instituições privadas de educação superior, oferecendo, em contrapartida, isenção de alguns tributos àquelas que aderirem ao Programa. Inicialmente, estava prevista a transformação de 20% dos tributos federais, inclusive os devidos ao INSS

Fonte: <http://prouni-inscricao.mec.gov.br/prouni/Oprograma.shtm>. Acesso em março de 2007.

<sup>35</sup> Na década de 1990, enquanto o governo FHC privatizava no cenário nacional, a prefeitura de Santo André-SP e a de Ribeirão Preto-SP (na época administrada pelo ex-ministro Palocci), ambas sob administração do PT, privatizavam serviços, como a coleta de lixo, por exemplo. Pode-se afirmar que o PT, também, privatizou, mas em microescala. Ademais, o governo Lula já encontrou praticamente todas as empresas e serviços vendáveis privatizados, ao assumir o governo em 2003.

na alienação das três concessões ferroviárias que integravam a empresa, representando o fracasso do processo de privatização de ferrovias federais, e reforçando o monopólio existente no sistema de transportes brasileiro, retirando a soberania da nação<sup>36</sup>. É interessante analisar como se deu esse processo.

Em 2002, foi criado o Grupo Brasil Ferrovias S.A., com a fusão das ferrovias Ferrovia Norte Brasil S.A., Ferrovia Novoeste S.A. e Ferrovias Bandeirantes S.A. Ou seja, foi feita a união da Ferronorte com as concessionárias das Malhas Oeste (Novoeste) e Fepasa (Ferrobán) da RFFSA. Posteriormente, em 2005, foi feita uma cisão na empresa: o corredor de bitola larga (1,60 m) da Ferronorte e parte da Ferrobán (trechos oriundos da antiga Companhia Paulista de Estradas de Ferro e Araraquarense), continuou sob a denominação Brasil Ferrovias, enquanto o corredor de bitola métrica remanescente da Novoeste (antiga Estrada de Ferro Noroeste do Brasil) e de partes da Ferrobán (trechos oriundos em sua maioria das antigas ferrovias Sorocabana e Mogiana, passou a ser denominado Novoeste Brasil. A Brasil Ferrovias, responsável pela malha ferroviária que serve o Norte, Nordeste e região central, teve a falência decretada em março de 2006 - curiosamente, pouco depois que os principais acionistas da empresa, os fundos de pensão Previ (funcionários do Banco do Brasil) e Funcef (funcionários da Caixa Econômica Federal), começaram a ser investigados pela CPI dos Correios. Já em maio de 2006, juntamente com a Novoeste Brasil, a Brasil Ferrovias foi fundida à América Latina Logística (ALL), através de processo de troca de ações entre seus controladores. A ALL é uma empresa brasileira do setor de logística ferroviária. Seu controle é exercido pela GP Investimentos, empresa de administração de ativos, comandada por particulares em conjunto com a Delara Soluções em Logística e Transportes, uma holding com grande participação acionária na ALL. Esse “negócio” foi mediado pelo Ministério dos Transportes e faz parte do “Plano de Revitalização das Ferrovias Brasileiras”, lançado pelo governo Lula, em 2003<sup>37</sup>.

Celebrado o negócio, as Ferrovias Novoeste, Ferrobán e Ferronorte passaram para o controle da ALL, que deverá enxugar o número de funcionários e outros custos, em busca de maior eficiência. Isso significa a

<sup>36</sup> Fonte: Revista Carta Capital, 17/04/2006: Negócio fora dos trilhos - A Brasil Ferrovias é exemplo de mais uma privatização problemática.

<sup>37</sup> Para mais elementos, ver o discurso do presidente Lula no lançamento do Plano de Revitalização das Ferrovias Brasileiras, constante do Apêndice E.

continuidade do processo que se iniciou com as privatizações da malha ferroviária, marcado por demissões em massa.

Para o “mundo do trabalho” brasileiro, o efeito das privatizações foi muito intenso e imediato. A adoção desse caminho enfraqueceu e desorganizou um pilar importante do sindicalismo dos trabalhadores no setor público. As empresas registraram, em média, reduções para menos de um terço de seu quadro de trabalhadores. A terceirização, a precarização e o desemprego resultantes desse processo fez “explodir” os bolsões de informalidade.

O capítulo a seguir traz, como exemplo do que até aqui foi abordado, a concessão da exploração do transporte ferroviário de passageiros no Rio de Janeiro, com a entrega de um serviço social básico para a iniciativa privada, antes realizado pela Flumitrens. Será possível constatar como essas práticas vêm afetando o trabalhador brasileiro, pela perda do seu emprego e/ou direitos sociais adquiridos, pela desregulamentação e precarização do trabalho, pelo enfraquecimento de seus movimentos de resistência, pela perda da garantia, por parte do Estado, de um mínimo indispensável para a sua sobrevivência e de sua família.