

"Programa Nacional de Desestatização do Governo Collor: Uma Leitura Gramsciana

Monica Piccolo Almeida*

Em que pese o papel central assumido pelo Estado Restrito no presente estudo, a proposta aqui apresentada de analisa-lo no momento de implementação do receituário neoliberal (Governo Collor) no país distancia-se das linhas de interpretação recorrentes na historiografia. Muito mais do que um Estado Patrimonialista, legado de nossa herança ibérica (FAORO,1976) ou do que uma “construção estatista da ordem”, fruto da ação de uma “elite” uniformemente moldada em Coimbra (CARVALHO,1980) - em função da qual o conceito de estadania corresponderia a uma caracterização mais adequada da sociedade brasileira em lugar da cidadania (CARVALHO, 1988) - ou ainda aquela postura que, a despeito de partir de uma matriz gramsciana, enfatiza a “via prussiana” da modernização brasileira na qual o caráter forte e autoritário do Estado teria correspondido ao amorfismo e atomização da sociedade (COUTINHO,1979) – leituras que colocam o Estado ora como objeto, ora como sujeito da História e a sociedade civil enquanto passiva diante de tal Estado hipertrofiado -, está sendo aqui proposto pensar o Estado brasileiro a partir de uma matriz gramsciana que o concebe enquanto Estado Ampliado (MENDONÇA, 2005).

Em outras palavras, trata-se um estudo do Estado e das políticas públicas no Brasil no decorrer da gestão Collor sob uma perspectiva em que não sejam naturalizadas as relações entre Estado e Sociedade, mas sim detalhadamente construídas, posto integrarem o processo bem mais amplo de inserção do Brasil junto ao programa neoliberal, então mundialmente. TAL Processo esse está muito longe de ter sido pacífico. Muito ao contrário, foi permeado por embates entre as forças sociais das mais distintas extrações. O modelo de Estado que se forjou, então, não pode ser visto, unicamente, como fruto dos interesses de uma única classe. Deve ser visto enquanto uma relação social, fruto de conflitos entre sujeitos coletivos organizados a partir da sociedade civil (FONTES, 2005); profundamente marcado pelos esforços de transformação do discurso e das práticas neoliberais em hegemônicos. O que estava em jogo no Brasil do período era assegurar a naturalização do projeto proposto por Collor ainda durante as eleições presidenciais e também criar um “consenso espontâneo” em torno das reformas administrativas implementadas por seu governo, transformando-as em “interesse geral” ou “nacional”.

* Doutoranda em História pela Universidade Federal Fluminense
Texto discutido no dia 12/09/2007

Estudar a trajetória de Fernando Collor em seu curto mas transformador governo, indo além das questões que mais interesse têm suscitado entre os pesquisadores – tais como as relações do governo com a imprensa, o esquema de corrupção implantado, as ligações secretas entre PC Farias e a máfia italiana ou o estilo imperial do presidente que teria levado à ingovernabilidade – justifica-se não só pela escassez da produção no campo da História, mas principalmente pela necessidade de entendermos as origens do legado de um brutal processo de privatização do Estado (MENDONÇA & FONTES,2005), de uma intensa reestruturação de sua ossatura administrativa, de um vasto movimento de financeirização e de um enorme e desmesurado ritmo de precarização social ou, ainda, de lançarmos novas luzes SOBRE momentos em que certos grupos dominantes teriam tentado exercer hegemonia no Brasil (COUTINHO,2000)¹.

Assim que toma posse no dia 15 de março de 1990, Fernando Collor põe em marcha um conjunto de reformas originadas da constatação do esgotamento financeiro do Estado e da necessidade de redução do déficit público. O “enxugamento” da máquina estatal a partir da eliminação de superposições administrativas, bem como a diminuição de seus gastos constituíram-se em objetivos da reforma administrativa a ser implementada. O discurso governamental de desestatização, desregulamentação e de liberalização de preços e salários apontava para um modelo de Estado neoliberal (Costa & Cavalcanti,1991,apud Ribeiro,2002). O governo, baseando-se em um diagnóstico de gigantismo, ineficiência e corrupção do Executivo Federal (eficientemente traduzido na figura dos “marajás”), extinguiu e modificou o *status* de vários órgãos públicos e operou SEVEROS cortes de pessoal.

Uma das esferas da reforma dita estrutural, anunciada ainda durante a campanha eleitoral e ponto importante da agenda neoliberal, foi o programa de privatização do Estado.. Embora tal programa tenha adquirido grande fôlego no Governo Collor, suas origens remontam à administração Figueiredo, quando, em 1981, foi criada a Comissão Especial de Desestatização, responsável pela privatização de 20 empresas. Este projeto tem continuidade durante o Governo Sarney, quando mais 18 empresas foram privatizadas, das quais 12 eram controladas pelo BNDES.

No entanto, a experiência privatizante do período 1981/1989 foi marcada por características que acabaram por impedir que assumisse maiores proporções: i) a maior parte das operações de venda realizadas envolveu empresas de pequeno porte; ii) NA grande maioria dos

¹ Segundo Carlos Nelson Coutinho, houve apenas dois momentos na história do Brasil em que os grupos dominantes teriam tentado exercer hegemonia no Brasil. Um primeiro, entre 1950 e 1964, no qual a burguesia industrial teria buscado a obtenção de um consenso para o nacional-desenvolvimentismo, instalando a hegemonia seletiva em função da exclusão dos trabalhadores rurais; e um segundo, durante os Governos Collor e Fernando Henrique em função da implementação do neoliberalismo.

casos tratou-se de reprivatizações, na medida em que foram vendidas empresas que, originalmente, eram privadas e que passaram depois ao controle do setor público por problemas de má gestão financeira; iii) em nenhum dos dois governos, as privatizações vincularam-se a um programa global de reformas e revisão do papel do Estado junto à economia; iv) o projeto foi marcado por grandes recuos, diante, não só das críticas surgidas da parte de setores e grupos específicos, como também em função da própria reação do poder Legislativo, que bloqueou várias iniciativas, não concedendo ao Executivo o aval e a força política necessárias para levar o programa adiante. (CASTELAR,1992:33-34)

No Governo Collor, o Programa Nacional de Desestatização (PND), cujos eixos encontram-se no texto do projeto apresentado pelo presidente em seu discurso AO Congresso em 15/03/1990, assumiria outra envergadura. Constituiu-se em peça fundamental para a redefinição da atuação do Estado e instrumento de redução da dívida pública. As novas empresas selecionadas localizavam-se junto a setores que representam a base da estrutura industrial, como a siderurgia, a petroquímica e a produção de fertilizantes e, nas palavras do então presidente,

(...) sua privatização [das empresas selecionadas] possibilitará o aumento da eficiência administrativa e produtiva e a realização de novos investimentos, criando assim condições para o aumento da oferta de insumos básicos a preços menores. (...) a privatização não se limita à venda das empresas, mas também engloba a concessão ao setor privado da exploração de serviços públicos e execução de obras públicas, a ser regulamentada por lei. (Collor, 1991:32-33)

O marco jurídico do programa de privatização do Governo de Fernando Collor foi instituído pela lei nº 8031, de 12 de abril de 1990, que criou o Programa Nacional de Desestatização (PND). Somaram-se a esse passo inicial, os Decretos nº 99463, de 16 de agosto de 1990, que regulamentou a lei anterior, o DE nº 99464, também de 16/08/1990, que designou o BNDES como gestor do PND e a Lei nº 8250, de 24 de outubro de 1991, que estabeleceu as formas de pagamento das empresas privatizadas.

Como consta no corpo da Lei nº 8031, o PND foi criado tendo como principais objetivos:

- reordenar a posição estratégica do Estado na economia, transferindo à iniciativa privada atividades devidamente exploradas pelo setor público;
- contribuir para a redução da dívida pública, concorrendo para o saneamento das finanças do setor público;
- permitir a retomada de investimentos nas empresas e atividades que vieram a ser transferidas à iniciativa privada;

- contribuir para a modernização do parque industrial do País, ampliando sua competitividade e reforçando a capacidade empresarial nos diversos setores da economia
- permitir que a administração pública concentre seus esforços nas atividades em que a presença do Estado seja fundamental para a consecução das prioridades nacionais;
- contribuir para o fortalecimento do mercado de capitais, através do acréscimo da oferta de valores mobiliários e da democratização da propriedade do capital das empresas que integrarem o Programa.

O organismo regulador do PND é a Comissão Diretora. Diretamente subordinada ao Presidente da República, seus membros, titulares e suplentes, são por ele nomeados, depois de aprovada a indicação pelo Congresso Nacional. Será formada por oito a doze membros, dos quais quatro integrantes do governo, entre eles o Presidente da Comissão, na pessoa do presidente do BNDES – órgão encarregado da implementação administrativa das diretrizes estabelecidas pela mencionada comissão.

Entre as principais funções da Comissão Diretora, encontram-se:

- apresentar ao Presidente da República as empresas a serem incluídas no PND,;
- aprovar o modelo de privatização e as condições de venda das empresas e definir o preço mínimo das ações a serem alienadas.
- Divulgar o cronograma de execução do PND;
- Apreciar as prestações de contas do BNDES – instituição gestora do Fundo Nacional de Desestatização

Quando da análise das realizações do PND, a primeira questão que emerge com grande nitidez é quais foram os mecanismos que possibilitaram que, diferentemente do ocorrido ao longo do Governo Sarney, fosse possível ao governo de Fernando Collor, criar as condições para uma efetiva implementação do projeto privatizante.

O primeiro argumento justificador das privatizações emergiu ainda durante o Governo Sarney, traduzindo-se já na própria atuação do BNDES. Muito menos do que a ação do Conselho Interministerial de Privatização do Governo Sarney ou da Comissão Diretora do PND do Governo Collor, residiria na atuação do corpo burocrático do BNDES o mote das privatizações. A preocupação central dos funcionários do Banco era promover uma reciclagem alocativa de recursos do próprio Banco e, principalmente, a racionalização do Estado Desenvolvimentista. (SCHNEIDER,1990).

Nesta mesma perspectiva, é destacado, ainda, o elevado grau de autonomia do BNDES em função de sua capacidade de afirmar e fortalecer sua personalidade institucional e de seu papel criativo como formulador e executor de políticas de desenvolvimento. Sendo assim, a forma como organiza seus quadros e formula sua política de pessoal, o caracterizaria como uma organização em moldes de eficiência tipicamente empresariais (MARTINS, 1985). Corroborando a leitura de autonomia do BNDES frente ao Executivo, eleitores e grupos de interesses, Rourke (1980) o caracteriza como uma *self-directing agency*, dotada de códigos internos de ética e de políticas determinadas por profissionais de carreira dotados de significativo poder sobre seu *staff*.

A ação do BNDES é também o elemento explicativo das privatizações segundo Liscínio Velasco (1997), que caracteriza os gestores do Banco como as “elites decisoras” e as privatizações condicionadas pela ação auto-interessada do próprio BNDES em função da dispersão de esforços que as empresas controladas implicavam, levando ao desvio do Banco de seus objetivos desenvolvimentistas originais. Sendo assim, a necessidade de revisão dos prejuízos teria gerado novas políticas internas. Tal como Beetham (1987), Velasco também destaca a importância do lucro para o financiamento das agências burocráticas como elemento determinante de sua eficiência.

Os argumentos acima apresentados, no entanto, perdem consistência se analisados à luz das realizações do PND do Governo Collor e das privatizações do Governo Sarney. Se o eixo explicativo reside, de fato, como o quer a literatura especializada, na atuação autônoma do BNDES – agência que seria, então, uma, coesa e sem conflitos –, o que explicaria o impulso conferido às privatizações durante o Governo Collor?

Embora as matrizes interpretativas até agora apresentadas tenham o mérito de romper com uma leitura desqualificadora da ação pública, não se furtam, todavia, da responsabilidade de padronizarem uma visão do Estado enquanto Sujeito, tal como o indica Poulantzas (2000), com suas agências, no caso aqui o BNDES, pairando acima da sociedade e funcionando como o centro atuante e dinâmico da realidade social, totalmente despido de seu conteúdo de classe e de conflitos. Nesse sentido, a proposta aqui apresentada – de pensar o Estado brasileiro durante o Governo Collor numa perspectiva gramsciana – requer uma análise da atuação do BNDES e da própria Comissão Diretora do PND que, até então, não foi realizada e cuja explicitação extrapolaria as dimensões deste trabalho.

Em função do caráter e das exigências formais deste estudo, os elementos explicativos da implementação positiva do PND serão buscados a partir das estratégias utilizadas pelo Estado em seu sentido restrito com o intuito de construir uma “área de consenso” em torno das privatizações.

Se comparado com a experiência da década de 80, o PND do Governo Collor apresentou particularidades importantes: i) inclui um número maior de grandes empresas, seja o tamanho definido pelo valor dos ativos, do patrimônio líquido ou do número de empregados; ii) é muito maior em termos de valores (só com a privatização da Usiminas, o governo arrecadou o dobro de todo o montante dos anos 80); iii) embora haja casos de reprivatizações, várias empresas vendidas tinham sido estatais desde sua origem; iv) a privatização é parte de uma agenda ampla de reformas estruturais, incluindo uma nova política industrial e a redução do déficit público; v) a privatização tornou-se, nos anos noventa, peça-chave do chamado ajuste estrutural de várias economias ocidentais; vi) as privatizações passaram a contar com maior apoio e legitimidade outorgada pela escolha direta do presidente, cuja campanha já havia sido marcada pela defesa da reforma do Estado; vii) a redução das críticas da oposição ao PND; viii) a privatização FOI regida por uma lei, aprovada pelo Congresso Nacional através do voto da maioria dos seus membros, o que conferiu base mais sólida à política de desestatização (CASTELLAR, 1991).

Em que pese a pertinência dos argumentos de Castellar, toda a ênfase da efetivação do PND recaiu na ação deste Estado Sujeito. Embora os argumentos apresentados sejam importantes para a justificação do sucesso das privatizações, elas apresentam o PND como se sua implementação houvesse ocorrido sem qualquer tipo de questionamento ou como se suas diretrizes não refletissem interesses de classe ou de frações de classe inscritos na ossatura material do Estado ou presentes na Sociedade Civil, além de deixarem de lado a participação/reação da Sociedade Civil. .

Para sustentação da hipótese aqui formulada, será tomado como base o caso de processo de privatização da Usiminas, considerada a “jóia-rara” do grupo Siderbrás, uma vez que estava em condições de ser privatizada sem que fosse necessária qualquer reestruturação prévia.

Diferentemente do que até então vinha ocorrendo, a privatização da Usiminas trilhou caminhos específicos que acabaram por se tornar “o modelo” das experiências desestatizadoras posteriores.

Tal especificidade reside, em primeiro lugar, no fato de que a inclusão no PND de uma empresa com histórico de lucratividade e de grande porte econômico, forneceria a oportunidade de revisão dos métodos até então adotados. Em segundo lugar, forneceria credibilidade às intenções liberalizantes do governo. E, em terceiro e, para a hipótese aqui levantada, o mais relevante, a inclusão da Usiminas no processo de desestatização acabaria por levar à construção de uma “área de consenso”, uma vez que o bloco de ações do governo foi ofertado em leilão público sem que fossem estabelecidas quantidades mínimas a serem adquiridas ou sem que fosse exigida uma pré-qualificação técnica dos candidatos. Em outras palavras, tentou-se, assim,

ampliar o número de beneficiários e reduzir as resistências ao PND. Nesse sentido, os investidores com diferentes perspectivas passaram a ver nas privatizações uma boa oportunidade de negócio.

Além de buscar o apoio dos empresários e dos investidores de uma forma geral, o governo também se propôs a reduzir as resistências dos setores diretamente afetados pela privatização. Foi ofertada aos funcionários da Usiminas a participação de até 10% do capital votante, em condições privilegiadas (30% do preço mínimo de leilão), além de também ser assegurada sua participação no Conselho de Administração da empresa, independentemente da quantidade de ações que viessem a adquirir. Desse modo, os funcionários passariam a ter acesso, ainda que de forma minoritária, a uma arena decisória sobre as questões da empresa. Ao mesmo tempo, as participações da Companhia Vale do Rio Doce e das fundações da previdência estatais, geraram a redução das críticas dos segmentos estatistas (VELASCO, ob.cit., p. 16).

Essas novas estratégias do Governo Collor, buscando garantir os interesses de segmentos de setores importantes da sociedade civil, como empresários e funcionários da empresa, acabaram por promover, ainda que apenas por um período, uma “área de consenso” em torno do PND.

Bibliografia

Fontes Impressas

Lei no. 8031 de 12 de abril de 1990.

Brasil: Um Projeto de Reconstrução Nacional. Brasília,1991.

Referências Bibliográfica

BEETHAM, David. **Bureaucracy**. Minneapolis:University of Minnesota,1987.

CARVALHO, José Murilo de. **A Construção da Ordem**. Rio de Janeiro:Campus,1980.

_____. **Pontos e Bordados**. Belo Horizonte:Ed. UFMG,1998.

CASTELAR, Armando Pinheiro & GIAMBIAGI, Fábio. **As Empresas Estatais e o Programa de Privatização do Governo Collor**. Brasília: IPEA, 1992.

COUTINHO, Carlos Nelson. **Contra a Corrente**. São Paulo: Cortez, 2000.

FAORO, Raymundo. **Os Donos do Poder**. Rio de Janeiro:Globo,1989.

FONTES, Virgínia. **Reflexões Impertinentes: História e capitalismo contemporâneo**. Rio de Janeiro:Bom Texto,2005.

GRAMSCI, Antonio. **Notas sobre Maquiavel, a política e o Estado Moderno**. São Paulo: Paz e Terra,1974.

MARTINS, Luciano. **Estado capitalista e burocracia no Brasil pós 64**. Rio de Janeiro:Paz e Terra, 1985.

MENDONÇA, Sonia Regina de (org.). **O Estado Brasileiro: Agências e Agentes**. Niterói:EdUFF,2005

OLIVEIRA, Francisco. **A Falsificação da Ira**. São Paulo:Imago, 1992.

POULANTZAS, Nicos. **O Estado, o Poder e o Socialismo**. São Paulo, Paz e Terra, 2000.

RIBEIRO, Sheila Maria Reis. **Reforma do aparelho de Estado no Brasil: uma comparação entre as propostas dos anos 60 e 90**. VII Congresso Internacional do CLAD. Lisboa, Portugal, 2002.

ROURKE, Francis. Bureaucratic autonomy and the public interest. In:WEISS, C.H., BARTON A.H.(ed.) **Making bureaucracies work**. London:Sage Publications,1980.

SCHNEIDER, Ben Ross. **Privatization in the Collor government: triumph of liberalism ou collapse of the developmental State?** Princietn University, mimeo.

VELASCO, Licínio. **A economia das Políticas Públicas: fatores que favoreceram as privatizações no período 1985/1994**. Rio de Janeiro:IUPERJ, 1997.

