

Associação Nacional de História – ANPUH  
XXIV SIMPÓSIO NACIONAL DE HISTÓRIA - 2007

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

Monica Piccolo Almeida\*\*

**Resumo:** Este trabalho propõe-se repensar o Estado brasileiro no momento de implementação do receituário neoliberal (Governo Collor) a partir de uma matriz gramsciana que o concebe enquanto Estado Ampliado no qual as relações entre Estado e Sociedade são detalhadamente construídas e as políticas públicas são fruto dos embates entre as forças sociais.

Nessa perspectiva, será objeto de investigação o Programa Nacional de Desestatização, aqui caracterizado como uma importante estratégia de um Estado Restrito que busca legitimar seu projeto em um contexto de lutas sociais intraclasses dominantes e entre classes sociais.

**Palavras-Chave:** Neoliberalismo - Programa Nacional de Desestatização – Teoria Gramsciana

**Abstract** - This work is considered to rethink the Brazilian State at the moment of implementation of the neoliberalism (Collor Government) from a gramsciana matrix that conceives it while Been Extended in which the relations between State and public Society at great length are constructed and the politics is fruit of strikes them between the social forces. In this perspective, it will be object of inquiry the National Program of Desestatização, characterized here as an important strategy of a Restricted State that it searches to legitimize to its project in a context of dominant social fights intraclasses and between social the rulings classes.

**Keywords** - Neoliberalism - National Program of Desestatização - Gramsciana Theory

Em que pese o papel central que o Estado assume neste estudo, a proposta aqui apresentada de estudá-lo no momento de implementação do receituário neoliberal (Governo Collor) distancia-se das linhas de interpretação que são recorrentes na historiografia brasileira. Muito mais do que um Estado Patrimonialista, legado de nossa herança ibérica (FAORO,1976) ou então de uma “construção estatista da ordem” fruto da ação de uma elite uniformemente moldada em Coimbra (CARVALHO,1980) em função da qual estadania seria uma caracterização mais adequada à sociedade brasileira do que cidadania (CARVALHO, 1988), ou ainda aquela que, mesmo partindo de uma matriz gramsciana, enfatiza a “via prussiana” da modernização brasileira na qual o caráter forte e autoritário do Estado correspondeu à natureza amorfa e atomizada da sociedade (COUTINHO,1979) – leituras que colocam o Estado como objeto e sujeito da História e a sociedade civil como 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

---

\* Doutoranda em História pela Universidade Federal Fluminense

outras palavras, um estudo do Estado e das políticas públicas no Brasil ao longo do Governo Collor em uma perspectiva em que não sejam naturalizadas as relações entre Estado e Sociedade, mas sim detalhadamente construídas, uma vez que fazem parte de um processo maior de inserção do Brasil nas reformas neoliberais. Processo esse que está muito longe de ter sido pacífico mas, ao contrário, foi ceifado por embates entre as forças sociais. O modelo de Estado que se forjou, então, não é fruto, unicamente, dos interesses de uma única classe. É visto enquanto 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 hegemônicas. O que estava em jogo no Brasil de então, era garantir a naturalização do projeto proposto por Collor ainda durante as eleições presidenciais e da criação de um “consenso espontâneo” em torno das reformas administrativas implementadas por seu governo, transformando-as em “interesse geral” ou “nacional”.

Estudar a trajetória de Fernando Collor e 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 então 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 (MENDONÇA & FONTES,2005), de uma intensa reestruturação administrativa, de um vasto movimento de financeirização e de um enorme e desmesurado ritmo de precarização social ou, ainda, de lançarmos novas luzes a um dos momentos em que os grupos dominantes teriam tentado exercer hegemonia no Brasil (COUTINHO,2000)<sup>1</sup>.

Assim que toma posse no dia 15 de março de 1990, Fernando Collor põe em marcha um conjunto de reformas que tem origem na constatação do esgotamento financeiro do Estado e na necessidade de redução do déficit público. O “enxugamento” da máquina estatal a partir da eliminação de superposições e a diminuição de custos constituíram-se em objetivos de reforma administrativa. O discurso governamental de desestatização, desregulamentação e de liberalização dos 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

<sup>1</sup> 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.

traduzidos na figura dos “marajás”), extinguiu e modificou o status de vários órgãos públicos e operou cortes de pessoal.

Uma das esferas da reforma estrutural, anunciada ainda durante a campanha eleitoral e ponto importante da agenda neoliberal, foi o programa de privatização. Embora esse 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. Esse 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 entre o período 1981/1989 foi marcada por certas características que acabaram por impedir que assumisse maiores proporções: i) a maior parte das operações de venda realizadas envolveu empresas de pequeno porte; ii) a grande maioria dos casos tratou-se de reprivatizações, na medida em que foram vendidas empresas que na sua origem 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 foram vinculadas a um programa global de reformas e de revisão do papel do Estado na 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 e não forneceu 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 no Congresso no dia 15/03/1990, assume outra envergadura. Constituiu-se em peça fundamental para a redefinição da atuação do Estado e instrumento de redução da dívida pública. As empresas selecionadas estão localizadas em 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 constituído pela lei nº 8031, de 12 de abril de 1990, que criou o Programa Nacional de

Desestatização (PND). Somaram-se a esse passo inicial, o Decreto n° 99463, de 16 de agosto de 1990, que regulamentou a lei anterior, o Decreto n° 99464, também de 16/08/1990, que designou o BNDES como gestor do PND e a Lei n° 8250, de 24 de outubro de 1991, que estabeleceu as formas de pagamento das empresas privatizadas.

Como consta no corpo da Lei n° 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 conquistas 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 explicativo para as privatizações terem ocorrido, ainda durante o Governo Sarney, é a 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 a promoção de 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 políticas que são determinadas por profissionais de carreira que gozam de poder sobre seu staff.

A ação do BNDES também é o elemento explicativo das privatizações para 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. Sendo assim, a necessidade de revisão de prejuízos gera novas políticas internas. Assim 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 quando analisadas à luz das realizações do PND do Governo Collor e as privatizações do Governo Sarney. Se o eixo explicativo reside 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 padronização da visão do Estado Sujeito de Poulantzas (2000), com suas agências, no caso aqui o BNDES, pairando acima da sociedade e como centro atuante e dinâmico da realidade social, totalmente despido de seu conteúdo de classe e de conflitos. Nesse sentido, a proposta aqui apresentada – 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 realização 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 construção de uma “área de consenso” em torno das privatizações.

Se comparado com a experiência da década de 80, o PND do Governo Collor apresenta 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 têm sido estatal 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 para o 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 foi marcada pela defesa da reforma do Estado; vii) a redução das críticas da oposição ao PND; viii) a privatização é regida por uma lei, aprovada pelo Congresso Nacional através do voto da maioria dos seus membros, o que conferiu uma base mais sólida à política de desestatização (CASTELLAR, 1991).

Em que pese a pertinência dos argumentos de Castellar, todo o peso da efetivação do PND recaiu na ação deste Estado Sujeito. Embora os argumentos apresentados sejam importantes para a justificação do sucesso das privatizações, além de deixarem de lado a participação da Sociedade Civil, 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.

Para sustentação da hipótese aqui formulada, será tomado como base o 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 demais experiências desestatizadoras.

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, fornecia a oportunidade de revisão dos métodos até então adotados. Em segundo lugar, fornecia 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 acabou 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 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 das empresas, 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.

### 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.