

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ**  
**PROGRAMA DE MESTRADO EM ENGENHARIA DE TRANSPORTES**

**NEOLIBERALISMO E A RECENTE POLÍTICA DE  
PRIVATIZAÇÃO NO BRASIL: O CASO DA MALHA NORDESTE  
DA REDE FERROVIÁRIA FEDERAL S. A. – RFFSA**

Fábio de Mendonça Bastos

**Fortaleza**  
2003

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ**  
**PROGRAMA DE MESTRADO EM ENGENHARIA DE TRANSPORTES**

**NEOLIBERALISMO E A RECENTE POLÍTICA DE  
PRIVATIZAÇÃO NO BRASIL: O CASO DA MALHA NORDESTE  
DA REDE FERROVIÁRIA FEDERAL S. A. – RFFSA**

**Fábio de Mendonça Bastos**

**Dissertação submetida ao Programa de  
Mestrado em Engenharia de  
Transportes da Universidade Federal do  
Ceará, como parte dos requisitos para a  
obtenção do título de Mestre em  
Ciências (M.Sc.) em Engenharia de  
Transportes**

**ORIENTADOR: Prof. Titular João Bosco Furtado Arruda, Ph. D.**

**Fortaleza  
2003**

## FICHA CATALOGRÁFICA

**BASTOS, FÁBIO DE MENDONÇA**

Neoliberalismo e a Recente Política de Privatização no Brasil: O Caso da Malha Nordeste da Rede Ferroviária Federal S. A. – RFFSA.

XV, 167 fl., Dissertação (Mestrado em Engenharia de Transportes) – Programa de Mestrado em Engenharia de Transportes, Centro de Tecnologia, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2003.

- |                                            |                                      |
|--------------------------------------------|--------------------------------------|
| 1. Transportes – Dissertação               | 2. Economia                          |
| 3. Neoliberalismo                          | 4. Transportes Ferroviários de Carga |
| 5. Privatização                            | 6. Malha Nordeste da RFFSA           |
| 7. Companhia Ferroviária do Nordeste – CFN | 8. Regulação                         |
| 9. Agências Reguladoras                    | CDD388                               |

## REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

BASTOS, F. de M. (2003) Neoliberalismo e a Recente Política de Privatização no Brasil: O Caso da Malha Nordeste da Rede Ferroviária Federal S. A. – RFFSA. Dissertação de Mestrado, Programa de Mestrado em Engenharia de Transportes, Centro de Tecnologia, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, Ceará. 167 fl.

## CESSÃO DE DIREITOS

NOME DO AUTOR: Fábio de Mendonça Bastos

**Título da dissertação de Mestrado:** Neoliberalismo e a Recente Política de Privatização no Brasil: O Caso da Malha Nordeste da Rede Ferroviária Federal S. A. – RFFSA.

Mestre / 2003

É concedida à Universidade Federal do Ceará permissão para reproduzir cópias desta dissertação de mestrado e para emprestar ou vender tais cópias somente para propósitos acadêmicos e científicos. O autor reserva outros direitos de publicação e nenhuma de suas partes poderá ser reproduzida sem a autorização por escrito do autor.

---

**Fábio de Mendonça Bastos**

Rua Frei Mansueto 483, apt 701 – Meireles  
CEP: 60175 – 070, Fortaleza, Ceará – Brasil.

NEOLIBERALISMO E A RECENTE POLÍTICA DE PRIVATIZAÇÃO NO BRASIL:  
O CASO DA MALHA NORDESTE DA REDE FERROVIÁRIA FEDERAL –  
RFFSA.

Fábio de Mendonça Bastos

DISSERTAÇÃO SUBMETIDA AO CORPO DOCENTE DO PROGRAMA DE  
MESTRADO EM ENGENHARIA DE TRANSPORTES DA UNIVERSIDADE  
FEDERAL DE CEARÁ COMO PARTE DOS REQUISITOS NECESSÁRIOS À  
OBTENÇÃO DO GRAU DE MESTRE EM CIÊNCIAS EM ENGENHARIA DE  
TRANSPORTES

Aprovada por:

---

Prof. João Bosco Furtado Arruda, Ph. D  
(Orientador)

---

Prof. Ernesto Ferreira Nobre Júnior, Dr.  
(Examinador Interno)

---

Prof. Raul de Bonis Simões, Dr.  
(Examinador Externo)

FORTALEZA, CEARÁ – BRASIL

OUTUBRO DE 2003

## **DEDICATÓRIA**

A minha esposa Salete, aos meus pais “*in memoriam*” e a minha irmã Marta.

**Se a aparência coincidissem com a essência, não seria necessário, Ciência.**

(Karl Marx)

**Não há prática revolucionária, sem teoria revolucionária.**

(Lenin)

## AGRADECIMENTOS

Agradeço inicialmente ao Professor João Bosco Furtado Arruda pelo incentivo, confiança e liberdade que me concedeu para o desenvolvimento deste trabalho.

Aos Professores Ernesto Ferreira Nobre Júnior e Raul de Bonis Simões por suas participações que nos honram, como examinadores deste trabalho.

Aos Professores Aécio Alves de Oliveira e Ivan de Mello Castelar pelas importantes contribuições na formação do meu pensamento.

À Agência Nacional de Transportes Terrestres ANTT nas pessoas do Dr. Hilário Leonardo Pereira Filho, Superintendente de Serviços de Transportes de Carga – SUCAR e Profa. Dra. Marta Cruz, Membro de sua Assessoria, pela extrema gentileza com a qual fomos recebidos na ANTT.

À Secretaria Nacional de Políticas Públicas de Transportes Terrestres – SNPT, nas pessoas de seu Secretário, Prof. Dr. Raul de Bonis Simões e Sheila de Andrade Parente, responsáveis pela transferência do acervo do agora extinto GEIPOT ao Ministério dos Transportes, pela extrema prestimosidade e relevantes dados ofertados.

À Universidade Federal do Ceará.

A todos os amigos e colegas mais próximos pelo apoio prestado ao longo dos últimos anos.

A todos aqueles que me ajudaram ao longo de minha vida, amigos, mestres, e ao Weber, Marcelo, Renato, Hamifrancey, Flávio, Thiago, Lucius, Paulo Sérgio e a Maria Inês.

Que Deus os abençoe – a todos – hoje e sempre.

Resumo da Dissertação Submetida ao PETRAN/UFC como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Mestre em Ciências (M.Sc.) em Engenharia de Transportes

NEOLIBERALISMO E A RECENTE POLÍTICA DE PRIVATIZAÇÃO NO BRASIL:  
O CASO DA MALHA NORDESTE DA REDE FERROVIÁRIA FEDERAL S. A. -  
RFFSA

**Fábio de Mendonça Bastos**

Outubro de 2003

**Orientador:** Prof. João Bosco Furtado Arruda, Ph. D

A prática do Neoliberalismo é norteadada, fundamentalmente, pela idéia do Estado Mínimo, o que significa intervenção estatal mínima sobre a atividade econômica. Esta deve ser regulada pelo mercado e suas leis, segundo uma revisão não muito sutil da doutrina liberal da mão invisível, cuja referência central é a obra de Adam Smith. Neste contexto, a privatização de atores econômicos estatais, mesmo que estratégicos para o desenvolvimento nacional, é uma de suas principais conseqüências. O presente trabalho apresenta uma análise crítica do ideário neoliberal a partir da investigação da relação entre neoliberalismo e a política de privatização do setor de Transportes no Brasil, buscando verificar se esta relação trouxe os resultados sócio-econômicos anunciados pelo Governo Federal e esperados pela sociedade brasileira. No trabalho também se discute a regulação da privatização e as agências reguladoras. Buscou-se responder, ainda, a questões tais como: De que maneira se concretizou a relação entre neoliberalismo e a recente política de privatizações no Brasil? Quais instrumentos institucionais e legais (leis, decretos, tipologia contratual e de controle) sustentaram e viabilizaram as ações privatizantes? Existiram deformações éticas subjacentes às ações de privatização? Qual a oportunidade, necessidade e temporaneidade das privatizações realizadas no país, em especial no setor dos Transportes? Em função de um amplo esforço de pesquisa que alimentou a reflexão sobre a problemática em pauta, analisou-se o caso do setor ferroviário de cargas no Nordeste, historicamente sob a responsabilidade da Rede Ferroviária Federal S.A. – RFFSA, mas que passou à responsabilidade da Companhia Ferroviária do Nordeste – CFN, em 1996. Os resultados da análise demonstram que foram cometidos equívocos *ex-ante*, durante e *ex-post* ao processo de privatização no país, em especial da malha nordeste da RFFSA.

Abstract of Thesis submitted to PETRAN/UFC as a partial fulfillment of the requirements for the degree of Master of Science (MSc) in Transportation Engineering

NEOLIBERALISM AND PRIVATIZATION POLICIES IN BRAZIL: THE CASE OF THE FEDERAL NORTHEASTERN RAILROAD NETWORK

Fábio de Mendonça Bastos

*October/2003*

**Advisor:** Prof. João Bosco Furtado Arruda, PhD

Neoliberalism practices are mainly based in the Minimum State idea, what means there must be minimum public intervention in the economic activity. Under this doctrine, economic activity must be regulated by the market and its laws, and its present version maintains as central reference the Adam Smith's ideas. In this scene, privatization of firms owned by the State, even those considered strategic to national development, is one of the main consequences of the neoliberal policies. This work presents an analysis of neoliberal ideas searching for the main relations between the neoliberalism ideas and recent privatization policies in Transport sector in Brazil. The main point to be highlighted was to what degree the attained socio-economic results from privatization policies are as good as those forecast by Brazilian federal government and expected by Brazilian society. Also, the regulation of the Brazilian privatization process and the role of the Regulation Authorities are also discussed in this work. Some questions are highlighted in the work such as: What are the actual links between neoliberalism conceptual structure and recent privatization policies in Brazil? Which institutional and legal (laws, decrees, contract types and control mechanisms) tools support and make feasible the privatization actions? One can find ethical misleadings in the privatization process? The opportunity, necessity and timing of the privatization process in Brazil, specially in the Transport sector, are defensible? A case study was developed concerning the Brazilian northeastern railroad network, till 1996 under the control of the federal railroad network Authority (*Rede Ferroviária Federal* – RFFSA). Results are discussed and show there was several misleadings in the privatization process in Brazil, specially in the northeastern railroad network case.

## SUMÁRIO

LISTA DE TABELAS .....	xii
LISTA DE FIGURAS .....	xiii
CAPÍTULO 1 .....	1
INTRODUÇÃO .....	1
1.1 IMPORTÂNCIA DO TEMA EM ESTUDO .....	1
1.2 QUESTÕES DE PESQUISA .....	3
1.2.1 Questão Principal .....	3
1.2.2 Outras Questões Pertinentes .....	3
1.3 HIPÓTESE DA PESQUISA .....	4
1.4 OBJETIVOS.....	4
1.4.1 Objetivo Geral .....	4
1.4.2 Objetivos Específicos .....	4
1.5 METODOLOGIA .....	5
1.5.1 Bases Teóricas .....	5
1.5.2 Etapas da Pesquisa.....	5
CAPÍTULO 2.....	9
NEOLIBERALISMO, PROJETO NEOLIBERAL E PRIVATIZAÇÃO NO BRASIL.....	9
2.1 NEOLIBERALISMO E (NOVO) CONSERVADORISMO .....	12
2.2 NEOLIBERALISMO E ESTADO MÍNIMO: O CONSENSO DE WASHINGTON E ATORES BRASILEIROS .....	13
2.3 ANTECEDENTES E ETAPAS DA POLÍTICA DE PRIVATIZAÇÃO NO BRASIL.....	17
2.3.1 Antecedentes da Política de Privatização no Brasil.....	17
2.3.2 Etapas da Recente Privatização no Brasil .....	18
2.4 TRANSFERÊNCIA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO PARA O SETOR PRIVADO E PRESENÇA CRESCENTE DO CAPITAL ESTRANGEIRO .....	20
2.4.1 A Transferência de Patrimônio Público ao Setor Privado.....	20
2.4.2 A Presença Crescente do Capital Estrangeiro .....	23
CAPÍTULO 3.....	25
MUDANÇAS INSTITUCIONAIS E PRIVATIZAÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS.....	25
3.1 MUDANÇAS INSTITUCIONAIS E PRIVATIZAÇÃO NO PERÍODO ENTRE 1990 E 1994 .....	25
3.2 MUDANÇAS INSTITUCIONAIS E PRIVATIZAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS DURANTE O PERÍODO ENTRE 1995 E 1999 .....	30
3.2.1 Principais Aspectos da Lei de Concessão dos Serviços Públicos .....	31

3.3 CRIAÇÃO DO CONSELHO NACIONAL DE DESESTATIZAÇÃO .....	40
CAPÍTULO 4.....	42
REFORMA DO APARELHO DO ESTADO, AGÊNCIAS EXECUTIVAS E (NOVO) MARCO REGULATÓRIO DO TRANSPORTE FERROVIÁRIO DE CARGA NO BRASIL: A AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES - ANTT ....	42
4.1 ALGUMAS REFLEXÕES SOBRE O PLANO DIRETOR DA REFORMA DO APARELHO DO ESTADO – PDRAE (BRASIL 1995) .....	42
4.2 AS AGÊNCIAS EXECUTIVAS E REGULADORAS.....	49
4.3 A REGULAÇÃO E O NOVO MARCO REGULATÓRIO DOS SERVIÇOS DE TRANSPORTE DE CARGA FERROVIÁRIA NO BRASIL: A AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES – ANTT .....	62
4.4 BREVE DIGRESSÃO SOBRE ELEMENTOS ECONÔMICOS DA REGULAÇÃO ....	66
4.5 MARCO REGULATÓRIO DO TRANSPORTE FERROVIÁRIO DE CARGA NO BRASIL A AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES - ANTT .....	68
4.5.1 Período Imediatamente Anterior a Sua Existência – Da STT a ANTT .....	68
4.5.2) Sua criação .....	72
CAPÍTULO 5 .....	79
PRIVATIZAÇÃO DA MALHA NORDESTE DA REDE FERROVIÁRIA FEDERAL S. A. – RFFSA: O CASO DA COMPANHIA FERROVIÁRIA DO NORDESTE – CFN .....	79
5.1 ASPECTOS RELEVANTES DA PRIVATIZAÇÃO DA REDE FERROVIÁRIA FEDERAL SA - RFFSA .....	79
5.2 A REDE FERROVIARIA FEDERAL S.A. – SUA PRIVATIZAÇÃO .....	85
5.3 A MALHA NORDESTE DA RFFSA E A PREPARAÇÃO DE SUA PRIVATIZAÇÃO – O PROJETO NORDESTE.....	92
5.4.1 A Companhia Ferroviária do Nordeste no período imediatamente posterior à privatização .....	95
5.4.2 Conjuntura atual da CFN e da Concessionárias da RFFSA .....	98
CAPÍTULO 6.....	102
ASPECTOS RELEVANTES A RESSALTAR, PRINCIPAIS CONCLUSÕES E ALGUMAS RECOMENDAÇÕES E CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	102
6.1 ASPECTOS RELEVANTES A RESSALTAR.....	102
6.2 PRINCIPAIS CONCLUSÕES E ALGUMAS RECOMENDAÇÕES .....	112
6.3 CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	115
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	116
BIBLIOGRAFIA .....	119

SÍTIOS CONSULTADOS .....	123
ANEXO I .....	126
ANEXO II.....	134
ANEXO III.....	163
ANEXO IV .....	165

## LISTA DE TABELAS

Tabela 3.1:	Resultado de Vendas por Moeda Utilizada (1990-1994).....	29
Tabela 5.1:	Investimentos e outras inversões e previsões dos planos trienais .....	83
Tabela 5.2:	Malha da RFFSA à Época da Privatização .....	85
Tabela 5.3:	Datas, Preços Mínimos e de Venda dos Leilões de Privatização, por Malha .....	86
Tabela 5.4:	Principais Cargas Movimentadas (1997) .....	87
Tabela 5.5:	Quantidade Média Transportada por Trecho Ferroviário .....	87
Tabela 5.6:	Resultados da Avaliação do Desempenho das Concessionárias – 1997/1998 .....	91
Tabela 5.7:	Índice de Satisfação do Usuário.....	92
Tabela 5.8:	Transporte na Malha Nordeste: Volume e Receita – 1992/1996 .....	92
Tabela 5.9:	Evolução do Quadro Funcional da Malha Nordeste da RFFSA .....	94
Tabela 5.10:	CFN – Principais Mercadorias Transportadas em 1998 .....	96
Tabela 5.11:	CFN – Metas contratuais de Segurança Operacional.....	98
Tabela 5.12:	Metas contratuais de produção de transporte .....	99
Tabela 5.12:	Transporte de Cargas por operadora .....	100
Tabela 5.13:	Matriz Modal de Transportes .....	101

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1.1 - Síntese das Etapas da Pesquisa .....	8
Figura 3.1 - Investidores em Privatizações: 1990-1994 .....	29
Figura A1 – Privatizações: Evolução Anual entre 1990 e 2002 em US Bilhões.....	134
Figura A2 – Participação Setorial entre 1990 e 2002 .....	134
Figura A3 – Histórico das Privatizações entre 1990 e 1994.....	135
Figura A4 – Resultado da venda por setor entre 1990 e 1994.....	135
Figura A5 – Resultados Setoriais entre 1990 e 1994.....	136
Figura A6 – Histórico: Moedas Utilizadas nas Privatizações entre 1990 e 1994.....	136
Figura A7 – Resultado de Venda por Moeda Utilizada entre 1990 e 1994 .....	137
Figura A8 – Moedas utilizadas entre 1990 e 1994 .....	137
Figura A9 – Investidores e Receita de Venda entre 1990 e 1994.....	138
Figura A10 – Composição dos Investidores entre 1990 e 1994 .....	138
Figura A11 – Histórico das Privatizações entre 1995 - 2002 .....	139
Figura A12 – Moedas Utilizadas nas Privatizações entre 1995 - 2002 .....	139
Figura A13 – Histórico dos Investidores entre 1995 - 2002.....	140
Figura A14 – Receita de Venda e Resultado de Venda por investidor entre 1995 - 2002	140
Figura A15 – Investidores entre 1995 - 2002 .....	141
Figura A16 – Privatizações no Brasil entre 1995 – 2002: Setores e Receita de Venda	141
Figura A17 – Privatizações no Brasil entre 1995 – 2002: Participações Percentuais ..	142
Figura A18 – Resultado Setorial de Leilões de Privatização e dívida transferida ao setor privado entre 1995 – 2002, Âmbitos Federal e Estadual.....	142
Figura A19 – Petroquímica: Empresas, Data e Receita de Venda entre 1995 e 2002..	143
Figura A20 – Petróleo: Resultado das Ofertas públicas da Petrobrás .....	143
Figura A21 – Mineração: Histórico do Leilão da CVRD.....	144
Figura A22 – Mineração: Tipo de Oferta, Quantidade de Ações Ordinárias e Receita de Venda.....	144
Figura A23 – Instituições Financeiras: Data da Oferta e Valor da Receita entre 1995 e 2002 .....	145
Figura A24 – Instituições Financeiras: Data da Oferta e Valor da receita entre 1995 e 2002 (Continuação).....	145
Figura A25 – Histórico Energia Elétrica .....	146

Figura A26 – Energia Elétrica: Empresas Estaduais - Data da Oferta e Valor da Receita entre 1995 e 2002.....	146
Figura A27 – Energia Elétrica: Empresas Estaduais - Data da Oferta e Valor da Receita entre 1995 e 2002 (Continuação).....	147
Figura A28 – Energia Elétrica: Empresas Estaduais - Data da Oferta e Valor da Receita entre 1995 e 2002 (Continuação).....	147
Figura A29 – Energia Elétrica: Empresas Estaduais - Data da Oferta e Valor da Receita entre 1995 e 2002 (Continuação).....	148
Figura A30 – Histórico das Concessões do setor de Transporte Ferroviário .....	148
Figura A31 – Concessões do Setor de Transporte Ferroviário: Data da Oferta, Extensão e Valor da Receita entre 1995 e 2002 .....	149
Figura A32 - Concessões do Setor de Transporte Ferroviário: Data da Oferta, Extensão e Valor da Receita entre 1995 e 2002 (Continuação).....	149
Figura A33 – Histórico da Concessão do Setor de Transporte metroviário – Rio de Janeiro.....	150
Figura A 34 – Histórico das Concessões do Setor de Transporte Marítimo.....	150
Figura A35 - Concessões do Setor de Transporte: Terminal Rodoviário.....	151
Figura A36 - Concessões do Setor de Transporte: Número de Concessões por Setor e Receita de venda .....	151
Figura A37 – Histórico do Setor Portuário.....	152
Figura A38 – Concessões no Setor Portuário: Portos, Data da Oferta e Receita de venda.....	152
Figura A39 – Histórico das Concessões do Setor de Gás.....	153
Figura A40 – Gás: Empresa, Data da Oferta e Receita de Venda .....	153
Figura A41 – Histórico do Setor de Saneamento .....	154
Figura A42 – Concessão do Saneamento em Manaus.....	154
Figura A43 – Telecomunicações: Histórico do ano de 1997.....	155
Figura A 44 – Telecomunicações: Áreas e Receita de Venda.....	155
Figura A45 – Telecomunicações: Histórico do ano de 1998.....	156
Figura A46 – Telecomunicações: Empresas e Receita de Venda.....	156
Figura A47 – Telecomunicações: Empresas e Receita de Venda (Continuação).....	157
Figura A48 – Telecomunicações: Histórico em 1999 .....	157
Figura A49 – Telecomunicações: Rio Grande do Sul .....	158
Figura A50 – Telecomunicações: Empresas e Receita de Venda.....	158

Figura A51 – Informática: Histórico 1997 .....	159
Figura A52 - Participações Minoritárias.....	159
Figura A53 – Histórico das Participações Minoritárias.....	160
Figura A54 – Histórico das Concessões de Energia Elétrica.....	160
Figura A55 – Concessões de Geração de Energia Elétrica entre 1996 e 2002: Usinas, Potência em MW, Valor Contratado e Investimento Previsto.....	161
Figura A56 – Concessões de Transmissão de Energia Elétrica entre 2000 e 2002: Linhas Licitadas, Extensão das Linhas e Investimento .....	161
Figura A57 – Concessões de Rodovias: Histórico.....	162
Figura A58 – Rodovias: Programas e Extensão .....	162

**CAPÍTULO 1:**  
INTRODUÇÃO

# CAPÍTULO 1

## INTRODUÇÃO

### 1.1 IMPORTÂNCIA DO TEMA EM ESTUDO

Na década de vinte do século passado, a parte expressiva da humanidade que vivia sob a égide do capitalismo enfrentou a crise mais importante deste sistema. Esta crise passou à História como a *grande depressão*. Como acontece em momentos críticos da história do homem, uma vez posto um problema segue-se uma resposta – quase de imediato. Esta veio com o novo paradigma em economia, o *Keynesianismo*, conforme explicado por John Maynard KEYNES (1970) em sua principal obra: Teoria Geral do Emprego, do Juro e do Dinheiro.

A macroeconomia keynesiana se caracteriza por elevado grau de *intervenção e participação* direta e indireta do Estado na economia, através de medidas de política econômica cujo objetivo principal é dar sustentação à demanda global efetiva. Sua essência pode ser resumida como: política fiscal muito ativa por parte do Estado, que frequentemente levava a déficits fiscais, isto é, despesa pública maior do que a receita pública, com a finalidade de permitir ao Estado a política de investimento com estímulos creditícios – via taxas de juros diferenciadas, e estímulos fiscais – através de gastos públicos e alíquotas diferenciadas em setores da atividade econômica que o Estado queira desenvolver. A meta é sempre o pleno emprego na utilização dos recursos econômicos.

O desenvolvimento e aprofundamento destas políticas conduziram ao chamado Estado do Bem-Estar Social – *Welfare State*. Estado este notabilizado pelo progresso material e cultural traduzido por sucessivos aumentos na qualidade de vida, em maior ou menor grau, das diversas economias nacionais. Isto aconteceu principalmente nos países de economia desenvolvida. Sua base foi uma política de distribuição de renda, minimamente satisfatória para a classe trabalhadora, via aumentos reais de lucros e salários e outros benefícios sociais.

Na fronteira dos anos setenta, esta política distributiva passou a ser extremamente questionada, tanto pelos porta-vozes do grande capital, como também pelos ideólogos do neoliberalismo, particularmente HAYEK (1944) e FRIEDMAN

(1971), sob o argumento de que a intervenção estatal *havia levado a uma queda generalizada na taxa de lucro*. Taxa esta, enfaticamente associada por estes ideólogos à perda da capacidade de acumulação e de poupança para investimento. Conseqüentemente, o crescimento econômico estaria comprometido, pois o investimento global seria relativa e progressivamente menor.

Este argumento, robustecido pelos primeiro (1973) e segundo (1979) choques do petróleo, propiciou o ambiente favorável para os experimentos iniciais das implementações das idéias de HAYEK (1944), FRIEDMAN (1971) e outros. Os países que os adotaram foram o Chile, de Pinochet (1973), a Inglaterra, de Thatcher (1979) e os Estados Unidos da América, de Reagan (1980). Posteriormente, se disseminaram pela Europa Ocidental, Comunidade Britânica das Nações (Austrália, Canadá, Nova Zelândia, etc.), Ásia e África, até chegarem à América Latina e ao Brasil – no final da década de oitenta.

Nesse contexto, deu-se gradualmente a reestruturação da política macroeconômica dos países capitalistas a nível mundial. Passou-se, então, da prática inspirada no *Keynesianismo*, vigente desde a década de trinta, à implementação da política econômica neoliberal.

A idéia fundamental que norteia a prática da política econômica neoliberal é a do Estado Mínimo, contrapondo-se frontalmente às políticas *Keynesianas* acima mencionadas, ainda dominantes em meados dos anos setenta. O Estado Mínimo significa tornar a intervenção estatal a mais restrita possível sobre a atividade econômica, que deve ser entregue ao mercado e regida por suas leis, num retorno atualizado e modificado à doutrina da mão invisível do liberal político-econômico Adam Smith.

Uma das principais conseqüências imediatas da idéia do Estado Mínimo é a *Privatização* das empresas estatais abrangendo a infra-estrutura em geral, inclusive a de transporte. Ela é o objeto desta pesquisa em seus aspectos amplos e especificamente no caso do setor dos ferroviários de carga no Nordeste do Brasil. Note-se que os Transportes “*são não um fim em si mesmos, mas meios de deslocar pessoas e bens no tempo e no espaço*”. (MANHEIM, 1983). Daí a importância do estudo das inter-

relações entre estes temas macroeconômicos e os transportes. Neste contexto enquadra-se a questão principal e outras delas decorrentes, enunciadas a seguir.

## **1.2 QUESTÕES DE PESQUISA**

### **1.2.1 Questão Principal**

A política de privatização, atualmente vigente e cuja base é o ideário neoliberal trouxe os resultados sócio-econômicos apregoados pelo governo e esperados pela sociedade no Brasil, em geral, e particularmente no setor de Ferrovias de transportes de carga? Esta questão será sucintamente analisada nos seus aspectos gerais e, com maior profundidade, através de um caso específico no setor de transportes: o da Malha Nordeste da Rede Ferroviária Federal S.A. – RFFSA.

### **1.2.2 Outras Questões Pertinentes**

- a) qual a relação existente entre o neoliberalismo e a política de privatização no Brasil?
- b) como se processou a política de privatização no Brasil na década de 90? Quais os instrumentos institucionais e legais que a sustentaram e que mudanças ocorreram nestes aspectos a fim de a política de privatização brasileira?
- c) os instrumentos legais, isto é, a Constituição Federal, leis e decretos-lei, normas, forma e controle do processo foram os necessários e suficientes para buscar garantir o equilíbrio entre os interesses públicos e privados?
- d) além dos aspectos institucionais e legais supracitados, foram adequadamente considerados no processo outros aspectos cruciais, tais como econômicos, sociais e técnicos?
- e) qual a ética desse processo, sua oportunidade, necessidade e temporaneidade?
- f) quanto à Malha Nordeste, anteriormente sob responsabilidade da RFFSA e atualmente majoritariamente sob responsabilidade da Companhia Ferroviária do Nordeste – CFN (cerca de 85% do

patrimônio físico), os preços de privatização – concessão e arrendamento dos ativos – traduzem o valor patrimonial dos ativos anteriormente existentes e dos investimentos efetuados pelo Governo Federal na preparação de sua privatização?

- g) as metas e resultados contratuais acordados entre as partes e os resultados efetivamente concretizados são compatíveis?

Embora não negligenciando as questões acima colocadas, mas considerando as suas amplitudes, esta pesquisa buscará responder mais detalhadamente às questões *a*, *b*, *c*, *f* e *g*, acima formuladas. As questões supra-explicitadas levam ao estabelecimento da hipótese da pesquisa.

### **1.3 HIPÓTESE DA PESQUISA**

Através da análise do ideário neoliberal e da política de privatização, do estudo das agências reguladoras em geral, e para o caso particular do setor Transportes no Brasil, é possível revelar aspectos da política de privatização até então pouco estudados. Também, equívocos cometidos *ex ante*, durante e *ex post* à sua implantação.

### **1.4 OBJETIVOS**

#### **1.4.1 Objetivo Geral**

- a) estudar a Política de Privatização, implantada no Brasil a partir do final da década de oitenta do século passado, seus fundamentos no cabedal de idéias que se convencionou chamar de Neoliberalismo; enfocando um caso do setor de transportes do país.

#### **1.4.2 Objetivos Específicos**

- a) analisar, partindo do contexto explicitado nos objetivos gerais, a privatização da Malha Nordeste, anteriormente sob responsabilidade da RFFSA. Responsabilidade esta posteriormente transferida, via privatização, à CFN;
- b) apresentar análise crítica do Ideário Neoliberal, em sua versão moderna;

- c) analisar o papel das agências reguladoras e particularmente o da agência responsável pelo setor de Transportes Terrestres no Brasil.

## **1.5 METODOLOGIA**

### **1.5.1 Bases Teóricas**

A pesquisa compõe-se de três grandes momentos que se refletem no referencial teórico da forma apresentada a seguir.

No primeiro momento, foi realizada uma análise teórica abrangente e sucinta do liberalismo em sua feição moderna. Utilizou-se a abordagem da Escola Marxista da Economia Política para a crítica externa. A crítica interna foi efetuada através de elementos da abordagem da Economia das Escolas Keynesiana e Pós-Keynesiana. Note-se que, por crítica externa, deve-se entender aquela efetuada com instrumentos teóricos diferentes daqueles adotados na análise em andamento. Por crítica interna, entenda-se aquela efetuada com o próprio instrumental conceitual daquilo que está sob análise.

Em seguida, estudar-se-ão as modificações institucionais e legais no Aparelho do Estado, visando a prepará-lo para a implantação da política de privatização, bem como as agências reguladoras de modo geral e, particularmente, aquela responsável pelos transportes terrestres.

Por último, far-se-á o estudo do caso da privatização da Malha Nordeste da antiga Rede Ferroviária Federal S. A. - RFFSA, majoritariamente transferida à Companhia Ferroviária do Nordeste - CFN. Trata-se, assim, de um método exploratório e dedutivo, partindo do geral para o particular.

Para atingir o objetivo geral e os específicos, responder às questões principais e tentar validar a hipótese formulada, o trabalho será desenvolvido de acordo com as etapas apresentadas a seguir.

### **1.5.2 Etapas da Pesquisa**

*Etapa 1: Levantamento de Dados e Informações*

Após a definição do objetivo geral e específicos, foi realizado o levantamento de dados e informações, através de pesquisa bibliográfica direta e pela Internet, além de visitas técnicas, nos dias 02 e 03 de junho de 2003, à Secretaria de Transportes Terrestres do Ministério dos Transportes – STT/MT e à Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT, ambas localizadas em Brasília.

Visou-se aprofundar os seguintes temas: Neoliberalismo, Privatização, Malha Nordeste da RFFSA, CFN. Foram incluídos livros, teses, artigos em revistas, artigos em anais de congressos, textos para estudo, relatórios, etc.

*Etapa 2: Estudo da Relação existente entre o Neoliberalismo e a Política de Privatização no Brasil*

Visou-se analisar o Ideário Liberal, em sua versão moderna e mostrar que os fundamentos do campo de idéias denominado neoliberalismo embasaram a política recente de privatização no Brasil.

*Etapa 3: Estudo das Mudanças Institucionais Preparatórias à Política de Privatização dos Serviços Públicos no Brasil*

Buscou-se examinar as modificações na Constituição Federal de 1988 que abriram o caminho para a privatização, analisando-se as mudanças institucionais que antecederam e se seguiram, de forma imediata, às privatizações de empresas estatais realizadas entre 1990 e 1994. Em seguida, foram estudadas as mudanças institucionais realizadas entre 1995 e 1999 e os principais aspectos da Lei Nº 8.987, a chamada *lei das concessões do serviço público*. Posteriormente, relacionaram-se as modificações na Constituição Federal ao processo de Privatização. Estudou-se a criação do Conselho Nacional de Desestatização e o Decreto Nº 473, que dispõe sobre a inclusão de empresas no Programa Nacional de Desburocratização. Finalmente, foram feitas as considerações finais, ressaltando-se a privatização no período entre 1990 e 2002.

*Etapa 4: Análise da Reforma do Aparelho do Estado, das Agências Reguladoras, Regulação em Geral, e da Regulação do Transporte Ferroviário de Carga*

Visou-se examinar a reforma do Aparelho do Estado, através do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado – PDRAE, elaborado pelo extinto Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado – MARE, e as agências executivas implantadas a partir de 1997 para regular a privatização e normatizar o transporte ferroviário de carga.

*Etapa 5: Estudo da Privatização da Malha ferroviária Nordeste do Brasil*

Visou-se estudar a privatização da Malha Ferroviária Nordeste em dois momentos: o momento da preparação para a sua privatização e o momento pós-privatização, ocorrido após a transferência das responsabilidades do Estado a uma concessionária – a CFN.

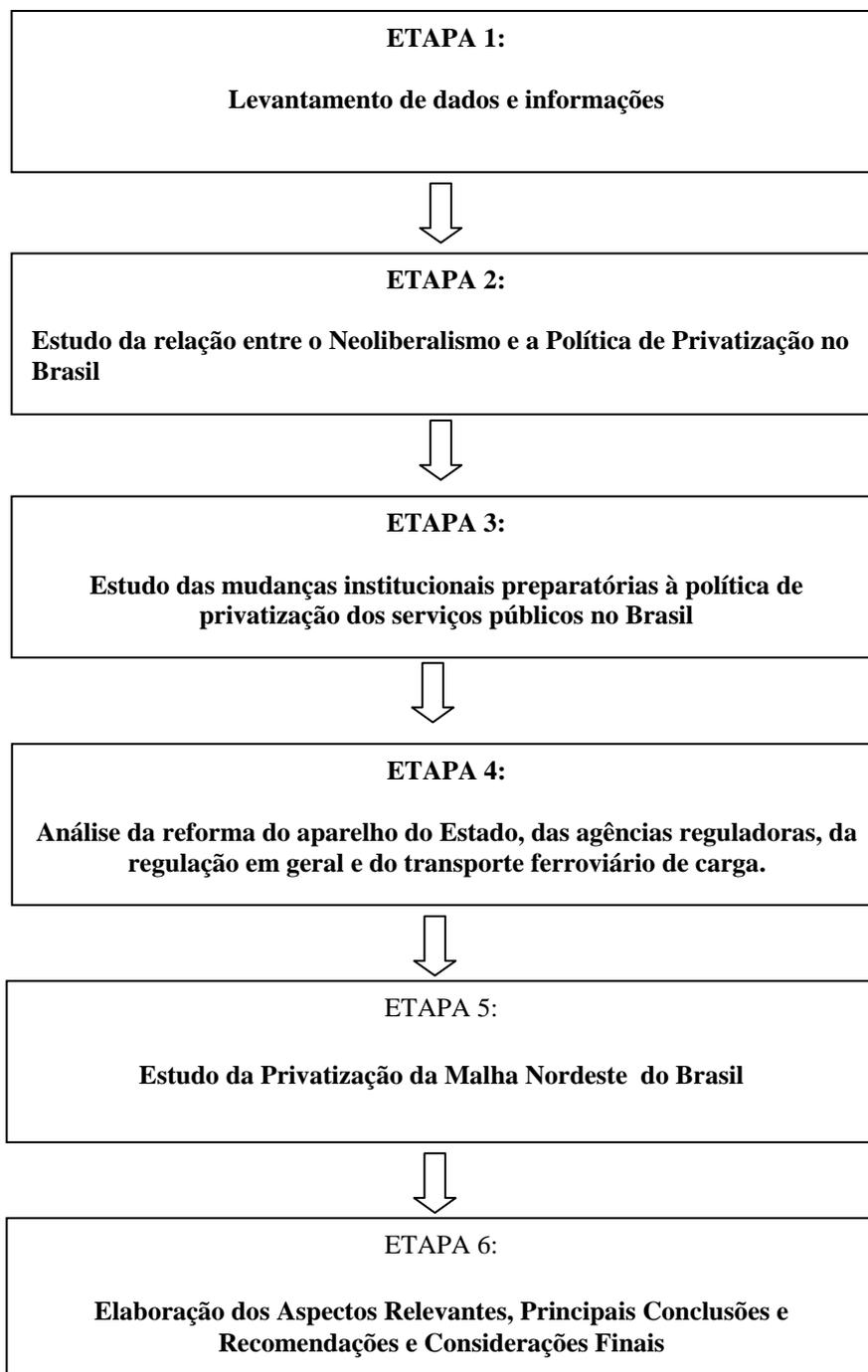
Para isto, investigaram-se os preços de concessão e arrendamento dos ativos, os investimentos efetuados pelo Governo Federal na preparação para a privatização, os resultados contratuais acordados e os resultados efetivamente concretizados entre as partes.

*Etapa 6: Elaboração dos Aspectos Relevantes a ressaltar; Principais Conclusões e algumas Recomendações e Considerações Finais*

Apresentam-se as considerações finais, principais conclusões e face aos temas tratados.

A Figura 1.1, mostrada a seguir, sintetiza as etapas da pesquisa.

Figura 1.1 - Síntese das Etapas da Pesquisa



**PARTE I:**  
NEOLIBERALISMO E A RECENTE POLÍTICA DE PRIVATIZAÇÃO NO BRASIL: ASPECTOS  
TEÓRICOS E PRÁTICOS

**CAPÍTULO 2:**  
NEOLIBERALISMO, PROJETO NEOLIBERAL E PRIVATIZAÇÃO NO BRASIL

## CAPÍTULO 2

### **NEOLIBERALISMO, PROJETO NEOLIBERAL E PRIVATIZAÇÃO NO BRASIL**

Esta parte da pesquisa tem como propósito proceder a uma sucinta investigação teórico-prática sobre a doutrina Neoliberal, tendo como foco a análise das políticas econômicas neoliberais. Além disso, ela visa também analisar a política de privatização no Brasil.

Vale ressaltar a importância da análise da doutrina Neoliberal, haja vista esta se constituir na forma dominante da estruturação político-econômica das relações sociais entre os homens, onde, ao mesmo tempo, configura e caracteriza uma forma específica de Estado, Governo e Políticas Econômicas e Sociais. Enfim, uma determinada forma de vida social atualmente hegemônica.

Procura-se, então, examinar, através de uma breve investigação histórica, o processo de difusão-implantação no Brasil do ideário e das políticas Neoliberais.

Para tal, busca-se, sempre dentro de uma perspectiva histórica, identificar os antecedentes, formas de implementação (concretização) e conseqüências decorrentes do corolário direto e imediato de tais ideais, qual seja: o processo de privatização. Estudou-se a delimitação espacial restrita ao Brasil, no período que vai do final da década de oitenta ao final da década de 90.

A perspectiva histórica adotada foi norteada, em seu aspecto metodológico, por uma abordagem histórico-crítica. Baseou-se, em menor monta, nos fundamentos da escola estruturalista. De forma mais aguda, o modo de captar a verdadeira concretude de nosso objeto de análise, encontra-se alicerçada na perspectiva do método presente na economia política marxiana-marxista. Este deve ser entendido como a forma de se compreender a realidade social como uma síntese de múltiplas determinações e cujos nexos podem ser percebidos e compreendidos através da interação entre as esferas social, política, econômica e ideológica. De posse desse espírito, conseguimos compreender nosso objeto, não em sua forma aparente (que é o que nos dá a análise atomizada das questões pertinentes ao homem), mas sim em sua verdadeira essência.

A política neoliberal, ainda predominante no Brasil, tem origem externa. Foi no contexto da crise dos anos 70 que o receituário neoliberal começou a ter eco. Nele, o Estado deveria ser forte, para romper com o poder dos sindicatos e para controlar a moeda, e pequeno (ou mínimo) nos seus gastos sociais e empreendimentos econômicos.

Os defensores dessa política argumentam que a estabilidade monetária seria o pré-requisito básico, acompanhado da disciplina orçamentária (orçamento público equilibrado), da redução dos impostos sobre os rendimentos elevados e sobre as rendas, da intensificação da taxa de desemprego, com vistas a diminuir o poder de barganha da classe trabalhadora organizada – via sindicatos – e, assim, comprimir a massa salarial real, aumentando a apropriação do lucro global.

Com essas medidas, acreditava-se que as livres forças do mercado, restabeleceriam o equilíbrio, o crescimento econômico voltaria e a crise do sistema capitalista ocidental seria superada. Seus teóricos foram agraciados com prêmios Nobel e seus representantes no plano político começaram a ganhar eleições: Margareth Thatcher (1979), Ronald Reagan (1980) e Helmut Kohl (1982). Cabe observar que essas medidas também constituíram as políticas econômicas dos principais governos, além os da Inglaterra, EUA e Alemanha, estas comandadas e implementadas por partidos conservadores: Partido Conservador Britânico, Partido Republicano (EUA) e Partido Democrata Cristão (Alemanha).

Constata-se que, ao final da década de 80, quase toda a Europa era governada por políticas de cunho neoliberal. Ainda nessa década, ocorre o desmoronamento do Socialismo Real, inicialmente pelo que representou a queda do Muro de Berlim (1989) e culminou com a chegada de Yeltsin ao poder (1989), levando ao esfacelamento da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas. Passa-se, então, de uma hegemonia bipolar para uma hegemonia unipolar, cujo foco são os EUA e a Inglaterra, a qual persiste até hoje.

Na América Latina, houve uma experiência pioneira no governo do general Pinochet, no Chile, mas, na chegada da década de 90, o ideário neoliberal havia se disseminado no restante dessa região. Ocorreram três formas distintas dos neoliberais assumirem o poder. A primeira foi via golpe militar. A segunda, pela via eleitoral, em

que freqüentemente se pregava a social-democracia e, uma vez instalado no poder, se praticava as políticas neoliberais. E, finalmente, pela via eleitoral, com pregação neoliberal (casos da Argentina, Uruguai e México, mais recentemente), exercendo influência sobre as massas com elementos mistos de populismo e estabilidade monetária – esta última a um custo social muito elevado.

Deve-se observar que praticamente todas as medidas neoliberais adotadas por estes países constaram do Plano de Estabilização Econômica do Governo FHC (Plano Real) e, surpreendentemente, a maior parte delas continua a ser adotada, até o presente instante, pelo atual governo – Luís Inácio Lula da Silva. Este também tem, à semelhança do anterior, como seu momento inicial e eixo fundamental, justamente a estabilidade monetária e a “austeridade fiscal” (inclusive com contingenciamento orçamentário) – praticamente o mesmo receituário e suas conhecidas conseqüências sociais, econômicas e políticas:

- a) níveis insignificantes de crescimento econômico;
- b) taxa de desemprego em alta – igualando, em São Paulo, o recorde de 1985;
- c) massa de salário real global em queda, aumento da transferência de renda da classe trabalhadora para a classe capitalista e o conseqüente agravamento da distribuição de renda (em setembro de 2003, o Brasil apresentava uma das dez piores distribuições do mundo);
- d) vendas no varejo em queda – inclusive no setor supermercadista (leia-se, alimentação, higiene pessoal, etc.);

A política de privatização em curso no Brasil tem origem externa. Simplesmente, porque ela é parte fundamental, talvez a mais característica da política neoliberal, praticada pelo atual modo de produção capitalista em escala internacional desde o final da década de 70. Após o experimento precoce no Chile de Pinochet – sob inspiração das teses e intervenção direta de Milton Friedman – foi adotada na Inglaterra, no governo Thatcher, que procurou recompor sua economia por intermédio do fortalecimento do capital privado, da concorrência e da capitalização do Estado para

controlar o déficit público. No governo Reagan, ela se intensificou e se transformou em modelo para a economia mundial.

Os defensores da privatização argumentam que o afastamento do Estado da atividade econômica e de serviços públicos abriria novos e amplos espaços para os grupos privados, ao mesmo tempo em que, promovendo receitas extras com a venda de empresas estatais e a concessão de serviços públicos, permitiria ao Estado saldar ou abater suas dívidas e investir em áreas que julgasse prioritárias.

Neste contexto, este capítulo busca revelar as origens, em meados da década de 90, e algumas das conseqüências do neoliberalismo no Brasil. Para isto, foi estruturado em quatro seções, onde:

- a) a primeira aborda o neoliberalismo como realmente o é: uma faceta do conservadorismo econômico e político;
- b) a segunda analisa a relação entre neoliberalismo, Estado mínimo e o Consenso de Washington;
- c) a terceira contextualiza os antecedentes e as etapas da política de privatização no Brasil; e, finalmente
- d) a quarta apresenta a transferência do patrimônio público para o setor privado e a presença crescente do capital estrangeiro.

## **2.1 NEOLIBERALISMO E (NOVO) CONSERVADORISMO**

Perry Anderson (ANDERSON, 1995) historiador, filósofo e economista inglês, e Friedrich Hayek fazem um balanço inicial do movimento neoliberal. O próximo parágrafo esclarece sinteticamente o seu processo de gênese e principais proposições.

No plano teórico, o neoliberalismo é inicialmente considerado, “como uma reação ao Estado intervencionista e do bem estar social”, por HAYEK (1944). Ele e os que comungavam com suas posições se reuniram pela primeira vez em Mont Pélegrin, em 1947, contra a conjuntura de então favorável ao Keynesianismo. Posteriormente, eles se reuniram a cada dois anos, reafirmando, a cada encontro, as suas convicções. Suas idéias iriam ganhar força apenas a partir da década de 70, com a crise generalizada

de sobre-acumulação, crise de realização do capital, instalada no interior da sociedade capitalista, que passa a ser encarada como uma consequência do Estado do Bem Estar Social.

Para esse agrupamento, os neoclássicos de corte hayekiano (os monetaristas, adeptos da Teoria Quantitativa da Moeda), a função redistributiva do Estado – através da política tributária e dos gastos governamentais, na compreensão deles, obstaculiza o lucro e a acumulação e, em consequência, a expansão das atividades econômicas, gerando um fenômeno que, na época, foi chamado de estagflação.

Conforme visto no 2º parágrafo da introdução deste capítulo, cujo teor aborda sobre a filosofia, eceituário Neoliberal e caracteriza o movimento que viabiliza a expansão da taxa e da massa total de lucro apropriado pela classe capitalista.

Perry Anderson (ANDERSON, 1995) conclui o seu balanço afirmando que o mundo, mesmo aplicando o receituário neoliberal, entra em nova e profunda crise, sendo, por isso mesmo, um fracasso sob seu aspecto econômico. Mas, notar bem, socialmente (e na perspectiva da classe dominante, a capitalista) foi um sucesso, pois o mundo está mais desigual e injusto. O maior êxito, no entanto, deu-se, segundo este autor, no campo ideológico: “O receituário neoliberal transformou-se no senso comum das massas, numa construção hegemônica que dificilmente encontra precedentes.”

## **2.2 NEOLIBERALISMO E ESTADO MÍNIMO: O CONSENSO DE WASHINGTON E ATORES BRASILEIROS**

Os pensadores neoliberais defendem que, nessa nova fase do desenvolvimento capitalista (aquela da sociedade neoliberal globalizada), se modifica o papel do Estado nacional, tornando-se necessário implantar o Estado mínimo dentro da lógica neoliberal de menos Estado e mais mercado.

O velho liberalismo retornou, sob o disfarce de uma concepção moderna, para enfrentar os problemas econômicos do mundo capitalista e a crise dos países do leste europeu. O cerne dessa concepção é o combate às idéias keynesianas de intervenção do Estado na economia e ao Estado do Bem Estar Social, um retorno às idéias de Adam

Smith, defendendo a “mão invisível do mercado” como elemento essencial para regular as ações econômicas e sociais.

Para os neoliberais, a organização e a luta dos trabalhadores por melhor qualidade de vida e suas progressivas conquistas sociais – sobretudo após a Grande Depressão de 1929 – são a causa da crise vivida pelo capitalismo, por tornarem os salários mais “rígidos para baixo”, entavando os mecanismos “competitivos” de mercado, com a conseqüente redução da taxa de lucro, do investimento e da acumulação, o que reduz o ritmo do crescimento econômico levando à recessão.

Defendem, então, a política de cortes de direitos sociais e de desorganização do movimento sindical. O fundamento é que a desigualdade social é importante fator de estímulo ao crescimento econômico. (Que o diga o ex-ministro Delfim Neto e a sua célebre frase “vamos esperar o bolo crescer e depois... repartir”).

A onda neoliberal, que se impôs progressivamente em todo mundo a partir do final da década de 70, conforme análise na seção anterior, na América Latina ganhou características próprias com o Consenso de Washington. Seu conteúdo básico é o seguinte:

- a) estabilização da economia por meio do controle da inflação;
- b) ajuste fiscal (com a eliminação do déficit público);
- c) redução do tamanho do Estado;
- d) privatizações;
- e) abertura comercial com a redução das alíquotas de importação;
- f) fim das restrições ao capital estrangeiro; e
- g) fim das restrições às instituições financeiras estrangeiras.

As políticas econômicas sugeridas nesse receituário estão, na verdade, ultrapassadas há muito tempo. A idéia de um mercado livre nas condições atuais do capitalismo monopolista é inteiramente falsa. Além de esta onda ter provocado conseqüências sociais nefastas, a desregulamentação e a abertura da economia levaram a uma maior concentração da renda, ao agravamento da crise social e da dependência

externa. Cresceu a distância entre países ricos e pobres e entre os segmentos sociais mais ricos e mais pobres. Isso porque ao mercado, isto é, ao agente econômico capitalista, interessa o lucro – não “maximizar lucro”, mas o maior lucro possível.

Mesmo o Banco Mundial (Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento – BIRD) e o Fundo Monetário Internacional – FMI tiveram de reconhecer os graves resultados da implementação dessas políticas. Relatório divulgado pelo Banco Mundial (BIRD, 2000), mostra que, no período de maior influência do neoliberalismo, houve um aumento da pobreza e, contraditoriamente, do protecionismo. As pessoas que viviam com menos de US\$ 1,00 por dia passaram de 1,2 bilhão, em 1987, para 1,5 bilhão em 1999, e a América Latina está entre as regiões onde a pobreza mais cresceu.

O Relatório ressalta também que a diferença das rendas entre países mais ricos e mais pobres cresceu seis vezes no mesmo período. Conforme mencionado anteriormente, o relatório enfatiza, ainda, um crescimento do protecionismo, especialmente nos países industrializados, que impõem restrições, sob as mais diferentes formas, às importações dos países em desenvolvimento, mas não aceitam estas restrições às suas mercadorias. O resultado é uma competição muito prejudicial aos países em desenvolvimento, cuja consequência foi danosa aos seus parques produtivos.

Falando sobre as consequências sociais desse processo, Michel Choossudovsky constata que “a globalização da pobreza neste final de século XX não tem precedentes na história mundial. Todavia, essa pobreza não se deve a uma ‘escassez’ de recursos humanos e materiais, mas, antes, a um sistema global de oferta excessiva nutrido pelo desemprego e pela minimização do preço da mão de obra em todo mundo”. (Choossudovsky, 1998)

O discurso de integração harmônica entre as nações, da superação das fronteiras nacionais, da redução do tamanho do Estado, particularmente nos países dependentes, procura ocultar o real objetivo de desarmar as nações na defesa de seus legítimos interesses.

Na verdade, observa-se um processo simultâneo de fortalecimento do Estado nos países centrais e de seu enfraquecimento nos países periféricos. O professor Atílio A. Baron, se pronuncia assim a respeito: *“os estados, especialmente na periferia, foram conscientemente enfraquecidos, quando não selvagemmente sangrados, pelas políticas neoliberais, a fim de favorecer o predomínio sem contrapesos dos interesses das grandes empresas”*. A realidade, diz ele, *“é que nossos Estados são muito mais dependentes hoje do que antes, oprimidos como estão por uma dívida externa que não pára de crescer e por uma comunidade financeira internacional que, na prática, os despoja de sua soberania ao ditar políticas econômicas docilmente implementadas pelos governos da região”* (BARON, 1994).

O Consenso de Washington não é mais do que a sistematização e a generalização de uma receita já testada e praticada precocemente na América Latina, no Chile do general Pinochet e, em termos mundiais, pelos governos Thatcher, na Grã-Bretanha e Reagan, nos Estados Unidos.

A expressão Consenso de Washington surgiu de encontro organizado em Washington, em novembro de 1989, pelo Institute for International Economics e patrocinado pelo BIRD, FMI, Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID e o governo dos Estados Unidos, para “discutir” políticas econômicas para a América Latina.

O economista John Williamson, que foi uma espécie de relator desse encontro e criou o termo “Consenso de Washington”, posteriormente editou os principais trabalhos ali apresentados e, não por acaso, já havia integrado o Departamento de Economia da PUC/Rio (1978-1981), assim como um outro participante do encontro, Rudger Dornbusch, professor do M.I.T. Eles foram colegas no curso de pós-graduação dessa Universidade, cujos pioneiros foram Edmar Bacha e Francisco Lopes, e da qual participam ou participaram:

- a) Pedro Malan, nessa época diretor do BIRD;
- b) Francisco Lopes, com doutorado em Harvard e ex-presidente do Banco Central do governo FHC, envolvido no escândalo financeiro dos Bancos de Investimentos MARKA e SIDAM;
- c) Gustavo Franco, ex-presidente do Banco Central do Brasil;

- d) Edward Amádeo, com doutorado em Harvard e ex-Ministro do Trabalho;
- e) Wiston Fristch;
- f) André Lara Resende, com doutorado pelo M.I.T.;
- g) Pécisio Arida, com doutorado pelo M.I.T. (1984) e ex-presidente do Banco Central do Brasil;
- h) Marcílio Moreira Alves, entáo embaixador do “Brasil” em Washington e futuro Ministro da Economia do governo Collor.

André Lara Resende e Pécisio Arida Resende escreveram juntos o livro “Inflação Inercial” e foram colaboradores na concepção dos Planos Cruzado e Real, sendo que, neste último, suas contribuições foram mais efetivas.

## **2.3 ANTECEDENTES E ETAPAS DA POLÍTICA DE PRIVATIZAÇÃO NO BRASIL**

### **2.3.1 Antecedentes da Política de Privatização no Brasil**

Na história do Brasil, a criação de empresas estatais se intensifica no governo Getúlio Vargas, após a revolução de 1930. Até então, desde D. João VI (1808), o Brasil organizara 17 estatais. Do primeiro governo Vargas até seu suicídio, passando pelo governo de Dutra, foram criadas 30 empresas. Juscelino, Jânio e Jango criaram mais 63. Gigantescas estatais foram criadas na década de 50, a Petrobrás e a Eletrobrás incluídas.

No regime militar – 1964 a 1985 – surgiram 274 novas estatais, e muitas das surgidas na década de 70 tinham pequena expressão econômica. Estudo oficialmente aceito, registra a existência no país, nessa mesma época, de 582 estatais. (IPEA,1994).

As dificuldades que o Estado passou a enfrentar, na passagem da década de 70 para a de 80, forjaram o fundamento da aceitação rápida pelos governantes brasileiros do receituário privatizador neoliberal, que chegava através do BIRD e do FMI.

No Brasil, essa política começou quando o país ainda estava sob o controle dos militares (1979), mas não havia diferenças significativas do receituário indicado pelo BIRD e pelo FMI, enquanto na Inglaterra de Thatcher houve preocupações, tais como:

- a) não concentrar o capital – através de pulverização da venda das ações a pessoas jurídicas e físicas (“democratização” do capital);
- b) ética nos processos de avaliação (precificação) das estatais a serem privatizadas, sendo que no Brasil isto, em geral, não foi observado.

A seguir, será apresentada sinteticamente a trajetória do recente processo de privatização.

### **2.3.2 Etapas da Recente Privatização no Brasil**

A primeira etapa do Estado brasileiro rumo à intensificação da política de privatização ocorreu no governo Figueiredo, ao criar, cinco meses após sua posse, o Programa Nacional de Desburocratização - PND. O decreto nº 83.785, de 30 de julho de 1979 (ver anexo I), que o criou, dispõe sobre a adoção de medidas iniciais na execução do PND, o qual diz “... a empresa nacional (deve)... se capacitar... a receber encargos... que se encontram sob a responsabilidade do Estado” e prever casos em que será “recomendável” a transferência do controle (da empresa) para o setor privado. (BRASIL,1979).

Dois anos depois, em julho de 1981, o mesmo governo cria o Programa de Desestatização e a Comissão Especial de Desestatização. Com Figueiredo, cumpre-se a primeira etapa da política de privatização, com o saldo de 20 estatais vendidas e mais 22 transferidas para os governos estaduais ou fundidas a outras empresas. Para sua implantação, cria-se uma série de Programas, que seguiram a partir do primeiro, o Programa Nacional de Desburocratização.

Do governo Figueiredo em diante, a política de privatização no Brasil tem progressivamente crescido, sendo amenizada em determinados momentos, mas, em geral, aprofundada em sua execução e ampliada em sua abrangência. Ela pode ser mais bem compreendida considerando-se, além da etapa inicial, as (cinco) etapas que se seguiram e que correspondem a cinco governos da República.

A segunda etapa do processo recente de privatização começa com o governo Sarney (1985). Cria-se então o Conselho Interministerial de Privatização, depois Conselho Federal de Desestatização. Novas formas de privatização são definidas,

prevendo-se desde a abertura do capital social até sua simples liquidação, passando por gestão privatizada, pulverização das ações, etc.

Com o governo Fernando Collor de Melo (1990), teve início a terceira etapa do processo de privatização no Brasil. No dia da posse, é lançado um pacote neoliberal, composto por 20 Medidas Provisórias, e promulgada a MP N° 155/90 (BRASIL,1990c), depois transformada na Lei N° 8.031/90 (BRASIL,1990a) instituindo o Programa Nacional de Desestatização.

A quarta etapa, correspondente ao governo Itamar Franco (1992), mostrou conflitos na política de privatização, então chamada desestatização. Foram realizados esforços no sentido de controlá-la, em função de interesses éticos e morais que garantissem, de forma mais ampla, o interesse nacional. Prontamente, o governo Itamar suspendeu os leilões de privatização previstos, entre os quais o da Companhia Siderúrgica Nacional – CSN e o da ULTRAFERTIL. Com o Decreto Federal N° 724, de 19 de janeiro de 1993, foram definidas novas diretrizes para a privatização no Brasil, abaixo sintetizadas, visando:

- a) obrigar uma presença maior de pagamento em moeda corrente;
- b) direcionar os recursos das privatizações para investimentos em áreas sociais e em ciência e tecnologia;
- c) instigar os compradores a investirem em meio ambiente;
- d) proporcionar ao Presidente poderes para tomar as decisões mais delicadas. (BRASIL,1993a).

Com o governo de Fernando Henrique Cardoso (1994) inicia-se a quinta etapa do processo de privatização brasileira: a maior e mais abrangente.

Desse modo, o governo promoveu a quebra do monopólio estatal do petróleo e das telecomunicações e a liberação da pesquisa e lavra do subsolo do país a empresas de qualquer nacionalidade, entre outras mudanças constitucionais.

Criou um novo conselho, quase com a mesma denominação, mas com maiores poderes, o Conselho Nacional de Desestatização – CND. Sancionou a Lei das

Concessões, alargando o alcance do Plano Nacional de Desestatização – PND, que assim poderia não só vender estatais, mas fazer licitações para exploração de serviços públicos. O disposto em outra lei, a Lei Nº 9.074/95 (BRASIL,1995e), permitiu ainda a transferência ao setor privado de concessões para exploração de serviços públicos munido desses dispositivos legais. O Governo intensifica a política de privatização, através de um novo conjunto de empresas, para leiloar novas linhas de atividade.

O Decreto Nº 1.481, de maio de 1995 (BRASIL,1995a), inclui no PND as empresas Eletronorte, Eletrosul, Furnas, Chesf e a própria Eletrobrás. Remarcou todos os leilões suspensos no governo de Itamar Franco, inclusive os de oito petroquímicas. No governo FHC confirmou-se os leilões da Light, RFFSA, Escelsa e Meridional. Incluiu-se 31 portos brasileiros na lista da CND e sancionou-se a Lei Nº 9.295 (BRASIL,1996a). Esta última abriu ao capital privado a telefonia celular, o transporte de sinais por satélite e outros segmentos de telecomunicações. E, finalmente, em maio de 1997, este governo, desconsiderando movimentação nacional de protesto, levou a cabo a entrega da Companhia Vale do Rio Doce, vigésima privatização feita neste período e a maior estatal já vendida no Brasil (talvez no mundo).

## **2.4 TRANSFERÊNCIA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO PARA O SETOR PRIVADO E PRESENÇA CRESCENTE DO CAPITAL ESTRANGEIRO**

### **2.4.1 A Transferência de Patrimônio Público ao Setor Privado**

A transferência de patrimônio público ao setor privado, na proporção significativa que tem sido feita no Brasil, é algo novo em nossa história. Traduz a vontade das elites por redefinir o papel do Estado na nova configuração da economia mundial e avoluma-se pela esperteza dessas mesmas elites ávidas em definir políticas moralmente questionáveis de apropriações dos bens públicos.

Já na fase recente da inflação alta, o setor financeiro, pelo mecanismo da rolagem diária da dívida pública, transferiu do setor público para o seu circuito privado o que estudiosos de órgãos governamentais calculam em mais de US\$ 100 bilhões até janeiro de 1998 (BIONDI, A. 1999).

A política de privatização, desde o seu início no Brasil, passou a comandar as desapropriações dos bens públicos, feitas “dentro da lei”, e a apropriação desses mesmos bens por parte de alguns grupos privados.

Os gestores das privatizações adotaram o método de avaliar estatais recomendado pelas instituições estrangeiras (FMI e BIRD), o chamado método do fluxo de caixa. As avaliações são feitas pelo potencial de geração de resultados do seu ativo operacional, medido pelos fluxos de caixa projetados por um certo tempo, em cenários econômicos estipulados. O “valor” da estatal assim calculado pouco tem a ver com o valor do patrimônio líquido real que ela tem.

Assim sendo, quem compra uma estatal registra e declara imediatamente um valor para o patrimônio que passou a possuir, bem maior que o “valor pago” pela dita estatal. A revista Exame, de agosto de 1995, publicou a lista das “500 maiores e melhores empresas brasileiras”. Há diversos casos dignos de nota. A Açominas, vendida em 1993 por US\$ 598,5 milhões, dos quais só US\$ 29,9 milhões pagos em dinheiro, em 1994 já declarava um patrimônio líquido real de US\$ 4,0 bilhões, cerca de 6,5 vezes o valor de sua venda e 133 vezes mais que a parcela paga em dinheiro.

Vinte e uma empresas que aparecem na lista das “500 maiores e melhores do Brasil” de 1995 foram estatais brasileiras privatizadas a partir de 1991, a saber: a Uniminas, CSN, Açominas, Acesita, Cosipa, CST, Piratini, Copersul, PQU, Petroflex, Poliolefinas, PPH, Polisul, Oxiteno, Politen, Nitiflex, Cinique, Ultrafértil, Embraer e Caráiba.

Essas estatais foram vendidas por US\$ 6,66 bilhões, dos quais só US\$ 1,19 bilhão foi pago em dinheiro. Na lista da revista Exame, aparecem com patrimônio líquido registrado de US\$ 22,3 bilhões. Simplificadamente e em números arredondados, o que se passou foi o seguinte: um patrimônio público de US\$ 22 bilhões foi vendido por US\$ 6 bilhões, dos quais o governo só recebeu US\$ 1 bilhão em dinheiro. Tudo isso dentro da legislação em vigor, criada com esse objetivo (Revista EXAME, 1995).

O Governo, além disso, promove em diversas estatais diferentes tipos de ajustes prévios às suas alienações. Tem gasto, em alguns desses ajustes, mais dinheiro do que recebeu ao final da venda da estatal pelos preços aviltados. O Relatório do TCU, de

1996, diz que “os ajustes financeiros realizados nas empresas alienadas no período de 1993 ao final de 1996, envolvendo quatro empresas (CSN, Cosipa, Açominas e Embraer), totalizaram R\$ 3,8 bilhões, o que corresponde a 27,7% de toda a arrecadação do Programa Nacional de Desestatização” (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 1996).

O uso das “moedas podres” é outro aspecto danoso da privatização no Brasil. O que se tem chamado de “moedas podres”, ou de “moedas de privatização”, são títulos públicos desvalorizados, comprados no mercado com 20%, 30% e até 40% abaixo do valor de face, e que entram na compra de estatais com seu valor integral. Entre essas moedas podres, as mais usadas nas privatizações, especialmente dos setores siderúrgico, petroquímico e de fertilizantes, foram certificados de privatizações, cruzados novos (a partir de setembro de 1992), debêntures da Siderbrás, obrigações do Fundo Nacional de Desestatização, dívidas securitizadas da União, títulos da dívida agrária, títulos da dívida externa e letras hipotecárias da Caixa Econômica Federal.

As ditas moedas “foram abusivamente utilizadas nas privatizações brasileiras. Do total de US\$ 13,73 bilhões arrecadados pelas privatizações, de 1990 até 1995, US\$ 8,8 bilhões entraram como ‘moedas podres’ e somente US\$ 4,93 foi recolhido em dinheiro. Houve casos em que as ditas ‘moedas podres’ representaram a totalidade das moedas oferecidas em troca de estatais, como aconteceu nas privatizações da Acesita, Cia. Siderúrgica Tubarão, Aços Finos Piratini, Cosinor, Copesul, PPH, Polissul, Nitriflex, Fosfértil, Goiásfértil, Arafértil, Celma, Mafersa, entre outras. Nesses casos o governo entregou essas estatais sem receber dinheiro algum, nem à vista nem a prazo.” (BIONDI, 1999).

O Programa Nacional de Desestatização promoveu uma reordenação no grande capital brasileiro. Grupos econômicos estão sendo fortalecidos, conglomerados estão sendo formados, monopólios têm sido favorecidos. No outro lado, há os que, não se fortalecendo, têm perdido a força. Riqueza propriamente não têm surgido, pois a privatização é transferência de riqueza, não criação da mesma. “Investimento” estrangeiro aplicado em privatização compra unidade de produção, não a implanta.

Biondi (BIONDI, 1999) assevera que cerca de 20 grupos estiveram se beneficiando enormemente com esse processo. E afirma que esse mecanismo esta definindo quais serão os conglomerados que deterão o poder econômico do Brasil nas próximas duas décadas.

Para exemplificar tal processo de favorecimento, apresenta-se uma transcrição parcial do artigo do jornalista econômico Jânio de Freitas – articulista da Folha de São Paulo – intitulado “O Estranho Fenômeno do Sr. Benjamin Steinbruch”:

“Há cinco anos o empresário Benjamin Steinbruch era conhecido como um playboy herdeiro de parte de um grupo têxtil em dificuldades, o Vicunha, onde sua mãe, Dorothea Steinbruch controlava 18,25% das ações. Junto com seus irmãos, tinha 2,25% das ações da Vicunha, o que jamais o credenciaria à ascensão meteórica que o transformou em poucos anos em um barão da economia brasileira.

Mas o fato é que o dito Benjamin Steinbruch, e o seu Grupo Vicunha, assumiram o controle da gigantesca Companhia Siderúrgica Nacional. É como se o rabo tomasse conta do elefante. Daí, Benjamin pulou para a Vale do Rio Doce e, apoiando-se em algumas parcerias, passou a controlar e/ou deter grande participação acionária na Light, CERJ, CST, Usiminas, Açominas, Fosfértil, Cosipa, Siderar, Bahia Sul Celulose, Alunorte, Valesul, Albrás, Nibrasco, malhas Nordeste, Centro-Leste e Sudeste da Rede Ferroviária Federal e Banda B de telefonia celular da Bahia e Sergipe.

É verdadeiramente espantoso o sucesso desse Benjamin. Deve deixar muito felizes os seus colegas de trabalho e de empresa, como o economista Paulo Henrique Cardoso, filho do Presidente Fernando Henrique Cardoso e marido de Ana Lúcia de Magalhães Pinto, do Banco Nacional, que recebeu R\$ 9,6 bilhões do PROER para cobrir o rombo de seu banco.” (FREITAS, 2000).

#### **2.4.2 A Presença Crescente do Capital Estrangeiro**

Relativamente à presença do capital estrangeiro neste processo, inicialmente sua participação foi reduzida. Isto porque certos ramos da atividade econômica, como siderurgia e petroquímica, não lhe despertavam muito interesse. É fato que os ramos mais atraentes para o capital estrangeiro são os de energia e telecomunicações, além de mineração já esgotada com a venda da Vale do Rio Doce.

Além disso, algumas limitações inibiam o investidor estrangeiro, o que deixou de existir com a Resolução N° 2.062/94, do Conselho Monetário Nacional – CMN. O

fato é que, se no ano de 1995 a participação do capital estrangeiro nas privatizações ficou em torno de 4% (US\$ 417,1 milhões), em 1996 ela foi de 14%, US\$ 1.864,7 milhões (cmn, 1994).

Mas esta participação começou a crescer depois que o governo federal agregou à legislação do processo de privatização um outro programa, o da antecipação de receita de privatização para Estados que prometessem vender suas estatais, com o assentimento garantido de suas Assembléias Legislativas. Com as dificuldades financeiras neles existentes, catorze deles logo aderiram ao programa, recebendo antecipações sujeitas a muitas caso os leilões demorassem.

No ano de 1997, um consórcio norte-americano, tendo à frente o Noel Group, arrematou a Malha Oeste da RFFSA, que liga Bauru (SP) a Corumbá (MT). Foi a primeira vez que o capital estrangeiro comprou uma estatal do PND.

Na venda da LIGHT, de novo apareceram como principais compradores a estatal francesa, Electricité de France – EDF, e duas empresas norte-americanas. A empresa chilena Chiletra venceu a EDF na disputa pela Companhia de Eletricidade do Rio de Janeiro – CERJ.

Ainda no ano de 1997, o grupo espanhol Iberdrola adquiriu o controle acionário da Companhia de Eletricidade da Bahia – COELBA, estatal que o governo baiano se dispunha a vender por R\$ 615 milhões a menos do que pagaram seus compradores. As norte-americanas Southern Electric e AES, em parceria com o Banco Opportunity – vide Capítulo 5 –, também ingressaram nesse rico filão, adquirindo um terço do controle acionário das Centrais Elétricas de Minas Gerais – CEMIG.

**CAPÍTULO 3:**  
MUDANÇAS INSTITUCIONAIS E PRIVATIZAÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS

## **CAPÍTULO 3**

# **MUDANÇAS INSTITUCIONAIS E PRIVATIZAÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS**

Neste capítulo são examinadas as modificações na Constituição Federal de 1988 que abriram o caminho para a privatização. Para tanto, ele está dividido em quatro seções. Na primeira seção, examinam-se as mudanças institucionais realizadas entre 1990 e 1994 que antecederam a privatização de empresas estatais. Em seguida, na seção dois, apresentam-se as mudanças institucionais realizadas entre 1995 e 1999 que permitiram a privatização dos serviços públicos e os principais aspectos da Lei Nº 8.987, a chamada Lei das Concessões do Serviço Público (BRASIL, 1995d) Na seção três, relacionam-se as modificações na Constituição Federal e a privatização. Na seção quatro, discute-se a criação do Conselho Nacional de Desestatização e o Decreto Nº 473 (BRASIL, 1992a), que dispõe sobre a inclusão de empresas no Programa Nacional de Desburocratização.

### **3.1 MUDANÇAS INSTITUCIONAIS E PRIVATIZAÇÃO NO PERÍODO ENTRE 1990 E 1994**

A Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), votada pelo então Congresso Nacional Constituinte, em seus artigos 173, 174 e 175, de seu Título VII – Da Ordem Econômica e Financeira, que serão apreciados a seguir em seus aspectos mais relevantes relacionados à problemática deste capítulo, alterou profundamente o espírito da Constituição anterior (BRASIL, 1967), considerada estatizante. Isto porque introduziu preceitos constitucionais que refletiam o pensamento neoliberal vigente no mundo e então vitorioso, pois acenava para a possibilidade de uma nova era em termos de prosperidade em escala mundial, a ser atingida pela eficiência e eficácia do livre mecanismo das forças de mercado.

Passados quinze anos desde então, isto não se concretizou, mas serviu para introjetar nas mentes da burocracia nacional a idéia de Estado mínimo e, conseqüentemente, de privatização.

Assim, através do Congresso Nacional Constituinte, decide afastar o Estado da esfera produtiva direta, nos seguintes termos (BRASIL, 1988):

“Art. 173. Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definido em lei.

§ 1º A empresa pública, a sociedade de economia mista e outras entidades que explorem atividade econômica sujeitam-se ao regime jurídico próprio das empresas privadas, inclusive quanto às obrigações trabalhistas e tributárias.

§ 2º As empresas públicas e as sociedades de economia mista não poderão gozar de privilégios fiscais não extensivos às do setor privado.

§ 3º A lei regulamentará as relações da empresa pública com o Estado e a sociedade”.

A análise destes artigos permite constatar que o legislador, além de restringir drasticamente a atividade econômica direta do Estado, promoveu o nivelamento de tratamento nos níveis tributário, trabalhista e fiscal com as empresas privadas. Assim, o Estado abandonou o papel de ator direto da atividade econômica, característico da fase nacional desenvolvimentista, e assume feição outra, denotada pelos preceitos expressos nos arts. 174 e 175 da Constituição Federal (BRASIL, 1988):

“Art. 174. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.

Art. 175. Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.

Parágrafo único. A lei disporá sobre:

I – o regime das empresas concessionárias e permissionárias de serviços públicos, o caráter especial de seu contrato e de sua prorrogação, bem como as condições de caducidade, fiscalização e rescisão da concessão ou permissão;

II – os direitos dos usuários;

III – política tarifária;

IV – a obrigação de manter o serviço adequado.”.

Estes preceitos constitucionais foram os que pavimentaram e institucionalizaram as mudanças nas políticas econômicas e administrativas que seriam implementadas pelo governo Collor de Melo, após a vitória deste senhor nas eleições presidenciais de 1989.

Ela representou aprofundamento das idéias conservadoras, travestidas de modernizantes, mas na verdade neoliberais – próprias daqueles que, com ele, ascenderam ao governo de nosso país.

Dessa forma, é digno de nota que o novo presidente, empossado em 15 de março de 1990, conseguiu aprovar no Congresso Nacional, em menos de um mês, a Lei Nº 8.031, de 12 de abril de 1990, (BRASIL, 1990a), que cria o Programa Nacional de Desestatização – PND. Ela se constitui no passo decisivo e efetivo para a concretização do processo de privatização no Brasil, em escala até então desconhecida. Cabe observar que o governo Collor de Melo, de curta, ruidosa e escandalosa duração, iniciou e deu continuidade a este processo de privatização sem que fosse necessária uma única emenda à Constituição, uma vez que as duas únicas Emendas de seu mandato, a Nº 1, de 30 de março de 1992 (BRASIL, 1992b) e a Nº 2, de 25 de agosto de 1992 (BRASIL, 1992c), não se relacionam direta ou indiretamente com o tema em pauta.

No que se segue, serão destacados os arts. 1º, 2º e 4º da referida lei, representativos para este estudo.

“Art. 1º É instituído o Programa Nacional de Desestatização, com os seguintes objetivos fundamentais:

I – reordenar a posição estratégica do Estado na economia, transferindo à iniciativa privada atividades indevidamente exploradas pelo setor público;

III – permitir a retomada de investimentos nas empresas e atividades que vierem a ser transferidas à iniciativa privada.

Art. 2º Poderão ser privatizadas, nos termos desta lei, as empresas:

I – controladas, direta ou indiretamente, pela União e instituídas por lei ou ato do Poder Executivo;

Art. 4º Os Projetos de privatização serão executados mediante as seguintes formas operacionais:

I – alienação de participação societária, inclusive de controle acionário...;

IV – transformação, incorporação, fusão ou cisão;

V – alienação, arrendamento, locação, comodato ou cessão de bens e instalações.” (BRASIL, 1990A)

A referida lei cria uma comissão do PND com competência para:

- a) propor ao Presidente da República a inclusão de empresas no PND;
- b) propor ao Presidente da República a instituição pública a ser indicada gestora do Fundo Nacional de Desestatização – FND. A instituição designada foi o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico Social – BNDES; e
- c) coordenar, supervisionar e fiscalizar a execução do PND.

No período compreendido entre 1990 e 1994, os “esforços” tiveram como alvos a alienação de estatais produtivas, pertencentes a setores estratégicos, tais como siderúrgicas, petroquímicas e fertilizantes. Assim, 33 empresas controladas foram privatizadas durante esta época, entre as quais 18 empresas controladas e 15 participações minoritárias da Petroquisa e Petrofértil. Foram ainda realizados oito leilões de participações minoritárias.

Com essas vendas, foram obtidas receitas de US\$ 8,6 bilhões, que foram acrescidas, segundo o BNDES, de US\$ 3,3 bilhões de dívidas transferidas ao setor privado, totalizando US\$ 11,9 bilhões. Durante esta época, foram muito utilizadas as moedas de privatizações, títulos representativos da dívida pública federal, como meio de pagamento, chegando a representar 81% da receita obtida com as alienações das empresas estatais.

A Tabela 3.1, apresentada na página seguinte, mostra as moedas empregadas nessas transações. Elas eram constituídas de:

- a) obrigações do Fundo Nacional de Desenvolvimento;
- b) letras hipotecárias da Caixa Econômica Federal;
- c) dívidas securitizadas;
- d) títulos da dívida agrária;
- e) debêntures da SIDERBRÁS;
- f) certificados de privatização.

Mesmo que esse processo fosse considerado necessário, tempestivo e não lesivo aos interesses da coisa pública e nacional e que os ativos patrimoniais houvessem sido

corretamente avaliados (precificados), ainda restaria o seguinte fato: as moedas de privatização eram moedas podres – este aspecto, por si, é suficiente para macular o processo, considerando-se que, em alguns casos, foram aceitos títulos comprados até por 50% do seu valor de face – e “vendidos” pelo próprio BNDES para pagamento em até 12 anos pelos “felizes compradores”. Para maiores informações, ver BIONDI (1999).

Tabela 3.1: Resultado de Vendas por Moeda Utilizada (1990-1994)

Resultado de Vendas por Moeda Utilizada		
Tipo de moeda	Receita de venda	%
Dívidas securitizadas - débitos internos do governo	2.780	32%
Debêntures da SIDEBRÁS	1.352	16%
Certificados de privatização	1.282	15%
Obrigações do fundo nacional de desenvolvimento	624	7%
Títulos da dívida agrária	566	7%
Letras hipotecárias da caixa econômica federal (cef)	301	3%
Créditos e títulos da dívida externa	69	1%
Total títulos	6974	81%
Moeda corrente	1634	19%
<b>TOTAL</b>	<b>8.608</b>	<b>100%</b>

Fonte: Informes Infra-estrutura (BNDES, agosto / 2002)

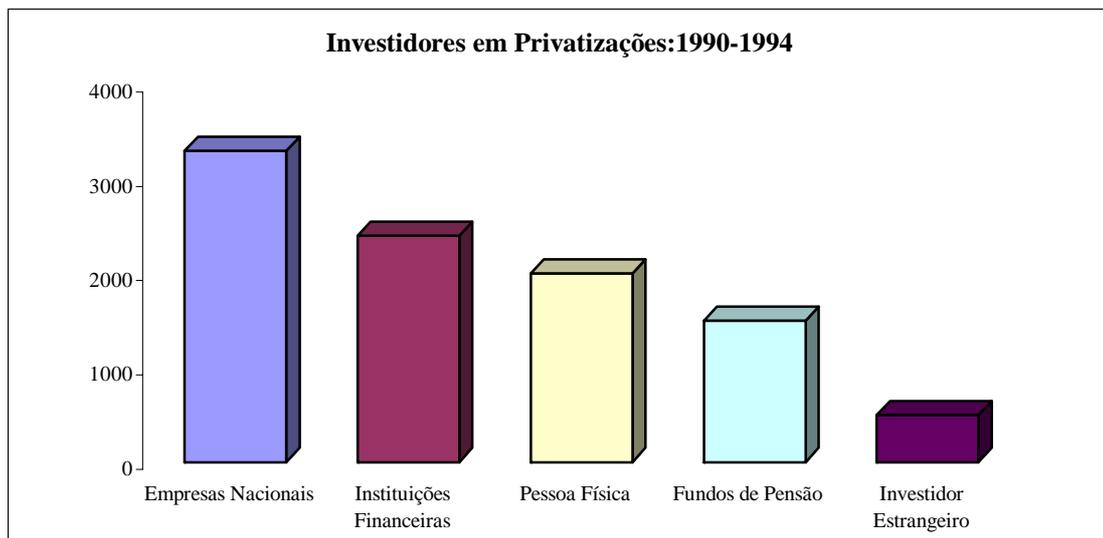


Figura 3.1 - Investidores em Privatizações: 1990-1994

A Figura 3.1, mostra a origem da receita de privatizações e sua distribuição entre pessoas físicas e jurídicas, bem como entre “investidores” nacionais e

estrangeiros. Vale ressaltar que, para os investidores nacionais, o BNDES financiava 50% da sua participação.

O Decreto Nº 473, de 10 de março de 1992 (Governo do Brasil, 1992a), dispõe sobre a inclusão das seguintes empresas no Programa Nacional de Desburocratização<sup>1</sup>:

- a) Rede Ferroviária Federal S.A. – RFFSA;
- b) Rede Federal de Armazéns Ferroviários S. A. – AGEF, controlada pela RFFSA;
- c) Engenharia, Construções e Ferrovias S. A. – VALEC.

Como o período que está sendo tratado nesta pesquisa abrange os governos Collor de Melo e Itamar Franco, deve-se assinalar que o segundo se diferencia do primeiro por um andamento lento e uma seriedade maior no trato da coisa pública, fato esse que é de conhecimento público e notório, não cabendo aqui maiores considerações.

### **3.2 MUDANÇAS INSTITUCIONAIS E PRIVATIZAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS DURANTE O PERÍODO ENTRE 1995 E 1999**

Um dos principais elementos que caracterizaram a história brasileira – ver BASTOS (1992) – é a alternância entre períodos com maior ou menor grau de intervenção do Estado na economia, desde uma Constituição considerada como muito liberal, a de 1891, na qual não estava prevista a atuação do Estado na economia de maneira direta, mas apenas indiretamente, através de legislação penal e civil, no tocante especialmente aos contratos. Entretanto, existiram outras com expressivo dirigismo estatal, como as de 1937 e 1967. Na situação atual, o Estado passa a ser, em primeiro lugar, o ente preocupado em proporcionar as condições necessárias ao desenvolvimento da atividade econômica, conforme o Plano de Reforma do Aparelho do Estado, baseado no modelo gerencial de administração pública, objeto de estudo deste capítulo na sua terceira seção.

Assim, o (des)governo de Fernando Henrique Cardoso, teve início com o primeiro mandato ocorrido entre 01 de janeiro de 1995 e 31 de dezembro de 1998. O segundo mandato transcorreu de 01 de janeiro de 1999 a 31 de dezembro de 2002,

---

<sup>1</sup> Estes aspectos serão retomados na segunda parte desta dissertação.

conseguido, é quase certo, através da política “é dando que se recebe” – uma interpretação equivocada da máxima franciscana – e da compra de deputados para aprovar a Emenda Constitucional que permitiria sua reeleição. Fato esse que é de conhecimento público e notório, inclusive confirmado pelo Deputado Federal Pauderney Avelino pelo PFL/AM à época.

Esse período, que passou a ser conhecido como a era FHC, notabilizou-se por aprofundamento das práticas neoliberais de desregulamentação da economia, liberalização do comércio e privatização, segundo os ditames do Consenso de Washington, e já mencionados anteriormente (item 3.2).

Os garantidores do cumprimento dessas orientações, virtuais imposições, seriam as conhecidas organizações internacionais FMI e BIRD, através das condições para a liberação de empréstimos, os famosos “acordos”.

Tendo em mente tais recomendações, o governo FHC consegue aprovar, quarenta e quatro dias após seu início, em 13 de fevereiro de 1995, a Lei Nº 8.987, (Governo do Brasil, 1995d), conhecida como Lei das Concessões do Serviço Público, o que representou uma inovação ao processo de privatização verificado até então.

A seguir, serão destacados alguns dos aspectos mais importantes desta lei, através de citações de artigos, parágrafos e incisos do seu corpo.

### **3.2.1 Principais Aspectos da Lei de Concessão dos Serviços Públicos**

A referida Lei dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos, previsto no art. 175 da Constituição Federal e dá outras providências. Destacam-se os aspectos literalmente apresentados a seguir, sobre os quais, em alguns<sup>2</sup> casos, comentários pertinentes foram acrescentados.

#### **a) Disposições preliminares**

“Art. 1º As concessões de serviços públicos e de obras públicas e as permissões de serviços públicos reger-se-ão pelos termos do art. 175 da Constituição Federal por esta lei, pelas normas legais pertinentes e pelas cláusulas dos indispensáveis contratos.

Parágrafo único. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios promoverão a revisão e as adaptações necessárias de sua

---

<sup>2</sup> Todos os grifos em Itálico, desta seção, são de responsabilidade do autor.

legislação às prescrições desta lei, buscando atender as peculiaridades das diversas modalidades dos seus serviços.

Art. 2º Para os fins do disposto nesta lei, *considera-se*:

I – poder concedente: a União, o Estado, o Distrito Federal ou o Município, em cuja competência se encontre o serviço público, precedido ou não da execução de obra pública, objeto de concessão ou permissão;

II – concessão de serviço público: a delegação de sua prestação, feita pelo poder concedente, mediante licitação, na modalidade de concorrência, à pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para seu desempenho, *por sua conta e risco* e por prazo determinado;

IV – permissão de serviço público: a delegação, a título precário, mediante licitação da prestação de serviços públicos, feita pelo poder concedente à pessoa física ou jurídica que demonstre capacidade para seu desempenho, *por sua conta e risco*.

Art. 3º As concessões e permissões sujeitar-se-ão à *fiscalização* pelo *poder concedente* responsável pela delegação, com a cooperação dos usuários.

Art. 4º A concessão de serviço público, precedida ou não da execução de obra pública, será formalizada mediante *contrato*, que deverá observar os termos desta lei, das normas pertinentes e do edital de licitação.

#### b) Serviço adequado

Art. 6º Toda concessão ou permissão pressupõe a prestação de serviço adequado ao pleno atendimento dos usuários, conforme estabelecido nesta lei, nas normas pertinentes e no respectivo contrato.

§ 1º Serviço adequado *é o que satisfaz* as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e *modicidade* das tarifas.

§ 2º A atualidade compreende a modernidade das técnicas, do equipamento e das instalações e a sua conservação, bem como a melhoria e expansão do serviço.

#### c) Direitos e obrigações dos usuários

Art. 7º Sem prejuízo do disposto na Lei Nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, são direitos e obrigações dos usuários:

I – *receber* serviço adequado;

II – receber do poder concedente e da concessionária, *informações* para a defesa de interesses individuais ou coletivos;

III – obter e utilizar o serviço, com liberdade de escolha, observadas as normas do poder concedente;

IV – levar ao conhecimento do poder público e da concessionária as irregularidades de que tenham conhecimento, referentes ao serviço prestado;

V – comunicar às autoridades competentes os atos ilícitos praticados pela concessionária na prestação do serviço;

VI – contribuir para a permanência das boas condições dos bens públicos através dos quais lhes são prestados os serviços.

#### d) Política tarifária

Art. 9º A tarifa do serviço público concedido será fixada pelo preço da proposta vencedora da licitação e preservada pelas regras de revisão previstas nesta lei, no edital e no contrato.

§ 2º Os contratos poderão prover mecanismos de *revisão* das tarifas, a fim de *manter-se* o equilíbrio econômico-financeiro.

§ 3º Ressalvados os impostos sobre a renda, a criação, alteração ou extinção de quaisquer tributos ou encargo legais, após a apresentação da proposta, quando comprovado seu impacto, implicará a revisão da tarifa, para mais ou para menos, conforme o caso.

§ 4º Em havendo alteração unilateral do contrato que afete o seu inicial equilíbrio econômico-financeiro, o poder concedente deverá restabelecê-lo, concomitantemente à alteração.

Art. 10. Sempre que forem *atendidas* as *condições* do contrato, considera-se mantido seu equilíbrio econômico-financeiro.

Art. 11. No atendimento às peculiaridades de cada serviço público, poderá o poder concedente prever, em favor da concessionária, no edital de licitação, a possibilidade de outras fontes provenientes de receitas alternativas, complementares, acessórias ou de projetos associados, com ou sem exclusividade, com vistas a favorecer a modicidade das tarifas, observado o disposto no art. 17 desta lei.

Parágrafo único. *As fontes* de receitas previstas neste artigo *serão obrigatoriamente consideradas* para a *aferição do inicial* equilíbrio econômico-financeiro do contrato.

Art. 13. As tarifas *poderão* ser diferenciadas em função das características técnicas e dos custos específicos provenientes do atendimento aos distintos segmentos de usuários.

#### e) Licitação

Art. 14. Toda concessão de serviço público, precedida ou não da execução de obra pública, será objeto de prévia licitação, nos termos da legislação própria e com observância dos princípios da legalidade, moralidade, publicidade, igualdade, do julgamento por critérios objetivos e da vinculação ao instrumento convocatório.

Art. 18, VI – as possíveis fontes de receitas alternativas, complementares ou acessórios, bem como as provenientes de projetos associados.

Art. 22. É assegurada a qualquer pessoa a obtenção de certidão sobre atos, contratos, decisões ou pareceres relativos à licitação ou às próprias concessões.

f) Contrato de concessão

Art. 23. São cláusulas *essenciais* do contrato de concessão as relativas:

- I – ao objeto, à área e ao prazo de concessão;
- II – ao modo, forma e condições de *prestação* do serviço;
- III – aos critérios, indicadores, fórmulas e parâmetros definidores da *qualidade* do serviço;
- IV – ao preço do serviço e aos critérios e procedimentos para o *reajuste* e a revisão das tarifas;
- V – aos direitos, garantias, e obrigações do *poder concedente* e da *concessionária*, inclusive os relacionados às previsíveis necessidades de futura alteração e expansão do serviço e conseqüente modernização, aperfeiçoamento e ampliação dos equipamentos e das instalações;
- VI – aos direitos e deveres dos *usuários* para obtenção e utilização do serviço;
- VII – à forma de *fiscalização* das instalações, dos equipamentos, dos métodos e práticas de execução do serviço, bem como a indicação dos órgãos competentes para exercê-la;
- VIII – às *penalidades* contratuais e administrativas a que se sujeita a concessionária e sua forma de aplicação;
- IX – aos casos de *extinção* da concessão;
- X – aos bens reversíveis;
- XI – aos critérios para o cálculo e a forma de pagamento das *indenizações* devidas à concessionária, quando for o caso;
- XII – às condições para prorrogação do contrato;
- XIII – à obrigatoriedade, forma e periodicidade da *prestação de contas* da concessionária ao poder concedente;

Art. 25. Incumbe à concessionária a execução do serviço concedido, cabendo-lhe *responder* por todos os *prejuízos causados* ao poder concedente, aos usuários ou a terceiros, *sem* que a fiscalização exercida pelo órgão competente exclua ou atenua sua responsabilidade.

§ 1º Sem prejuízo da responsabilidade a que se refere este artigo, a concessionária poderá *contratar com terceiros* o

desenvolvimento de atividades inerentes, acessórios ou complementares ao serviço concedido, bem como a implementação de projetos associados.

§ 2º Os contratos celebrados entre a concessionária e os terceiros a que se refere o parágrafo anterior reger-se-ão pelo direito privado, não se estabelecendo qualquer relação jurídica entre os terceiros e o poder concedente.

§ 3º A *execução* das atividades contratadas com *terceiros* pressupõe o cumprimento das normas regulamentares da modalidade do serviço concedido.

Art. 26. É admitida a *subconcessão*, nos termos previstos no contrato de concessão, desde que expressamente *autorizada* pelo poder concedente.

g) Encargos do poder concedente

Art. 29. Incumbe ao poder concedente:

I – *regulamentar* o serviço concedido e *fiscalizar* permanentemente a sua prestação;

II – aplicar as *penalidades* regulamentares e contratuais;

III – *intervir* na prestação do serviço, nos casos e condições previstos em Lei;

IV – *extinguir* a concessão, nos casos previstos nesta Lei e *na forma prevista no contrato*;

V – *homologar* reajustes e proceder à revisão das tarifas na forma desta lei, das normas pertinentes e do contrato;

VI – cumprir e *fazer* cumprir as disposições regulamentares do serviço e as cláusulas contratuais da concessão;

VII – zelar pela boa qualidade do serviço, receber, apurar e solucionar queixas e reclamações dos usuários, que serão cientificados, em até trinta dias, das providências tomadas;

X – estimular o aumento da qualidade, produtividade, preservação do meio ambiente e conservação;

XI – incentivar a competitividade;

XII – estimular a formação de associações de usuários para defesa de interesses relativos ao serviço.

Art. 30. No exercício da fiscalização, o poder concedente terá acesso aos dados relativos à administração, contabilidade, recursos técnicos, econômicos e financeiros da concessionária.

Parágrafo único. A fiscalização do serviço será feita por intermédio de órgão técnico do poder concedente ou por entidade com ele conveniada, e, periodicamente, conforme previsto em norma

regulamentar, por comissão composta de representantes do poder concedente, da concessionária e dos usuários.

#### h) Intervenção

Art. 32. O poder concedente *poderá* intervir na concessão, com o fim de assegurar a adequação na prestação do serviço, bem como o fiel cumprimento das *normas contratuais*, regulamentares e legais pertinentes.

Parágrafo único. A intervenção far-se-á por decreto do poder concedente, que conterà a designação do interventor, o prazo da intervenção e os objetivos e limites da medida.

Art. 33. Declarada a intervenção, o poder concedente deverá, no prazo de trinta dias, instaurar procedimento administrativo para comprovar as causas determinantes da medida e apurar responsabilidades, assegurado o direito de ampla defesa.

§ 1º Se ficar comprovado que a intervenção não observou os pressupostos legais e regulamentares será declarada sua nulidade, devendo o serviço ser imediatamente devolvido à concessionária, sem prejuízo de seu direito à indenização.

§ 2º O procedimento administrativo a que se refere o caput deste artigo deverá ser concluído no prazo de até cento e oitenta dias, sob a pena de considerar-se inválida a intervenção.

Art. 34. Cessada a intervenção, *se não* for *extinta* a concessão, a administração do serviço será devolvida à concessionária, precedida de prestação de contas pelo interventor, que responderá pelos atos praticados durante a sua gestão.

#### i) Encargos da concessionária

Art. 31. *Incumbe* à concessionária:

I – prestar *serviço adequado*, na forma prevista nesta lei, nas normas técnicas aplicáveis e no contrato;

II – manter em dia o inventário e o registro dos bens vinculados à concessão;

III – *prestar contas* da gestão do serviço ao *poder concedente* e aos *usuários*, nos termos definidos no contrato;

IV – *cumprir* e fazer cumprir as normas do serviço e as cláusulas contratuais da concessão;

V – permitir aos encarregados da *fiscalização livre acesso*, em *qualquer época*, às obras, aos equipamentos e às instalações integrantes do serviço, bem como a seus registros contábeis;

VI – promover as desapropriações e construir servidões autorizadas pelo poder concedente, conforme previsto no edital e no contrato;

VII – zelar pela integridade dos bens vinculados à prestação do serviço, bem como segurá-los adequadamente;

VIII – *captar*, aplicar e gerir os recursos financeiros *necessários* à prestação do serviço.

Parágrafo único. As contratações, inclusive de mão-de-obra, feitas pela concessionária serão regidas pelas disposições de direito privado e pela legislação trabalhista, não se estabelecendo qualquer relação entre os terceiros contratados pela concessionária e o poder concedente.

j) Extinção da concessão

Art. 35. Extingue-se a concessão por:

I – advento do termo contratual;

II – encampação;

III – caducidade;

IV – rescisão;

V – anulação;

§ 1º Extinta a concessão, retornam ao poder concedente todos os bens reversíveis, direitos e privilégios transferidos ao concessionário conforme previsto no edital e estabelecido no contrato.

§ 2º Extinta a concessão, haverá a imediata assunção do serviço pelo poder concedente, procedendo-se aos levantamentos, avaliações e liquidações necessários.

§ 3º A assunção do serviço autoriza a ocupação das instalações e a utilização, pelo poder concedente, de todos os bens reversíveis.

§ 4º Nos casos previstos nos incisos I e II deste artigo, o poder concedente, antecipando-se à extinção da concessão, procederá aos levantamentos e avaliações necessários à determinação dos montantes da indenização que será devida à concessionária, na forma dos arts. 36 e 37 desta lei.

Art. 36. A reversão no advento do termo contratual far-se-á com a indenização das parcelas dos investimentos vinculados a bens reversíveis, ainda não amortizados ou depreciados, que tenham sido realizados com o objetivo de garantir a continuidade e atualidade do serviço concedido.

Art. 37. Considera-se *encampação* a retomada do serviço pelo poder concedente durante o prazo da concessão, por motivo de interesse público, mediante lei autorizativa específica e após prévio pagamento da indenização, na forma do artigo anterior.

Art. 38. A *inexecução total ou parcial do contrato* acarretará, a *critério* do poder concedente, a declaração de *caducidade* da concessão *ou* a aplicação das *sanções* contratuais, respeitadas as

disposições deste artigo, do art. 27, e as normas convencionadas entre as partes.

§ 1º A *caducidade* da concessão poderá ser declarada pelo poder concedente quando:

I – o serviço estiver sendo prestado de forma *inadequada ou deficiente*, tendo por base as normas, critérios, indicadores, e parâmetros definidores da *qualidade* do serviço;

II – a concessionária *descumprir* cláusulas contratuais, ou disposições legais ou regulamentares concernentes à concessão;

III – a concessionária paralisar o serviço ou concorrer para tanto, ressalvadas as hipóteses decorrentes de caso fortuito ou força maior;

IV – a concessionária perder as condições econômicas, técnicas ou operacionais para manter a adequada prestação do serviço concedido”. (BRASIL, 1995d)

### 3.3 MODIFICAÇÕES NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL E PRIVATIZAÇÃO

A manobra seguinte de desmonte do estado, digna de nota no planejamento estratégico do governo FHC, foi a de alterar a Constituição Federal de 1988, através de Emendas Constitucionais – EC. Foram trinta e cinco ao todo nos dois mandatos, que praticamente descaracterizaram a Constituição Federal do Brasil de 1988, modificando sensivelmente o papel do estado, notadamente da administração pública.

Para se ter um termo de comparação, é oportuno enfatizar que, das trinta e nove Emendas Constitucionais elaboradas no período transcorrido entre a promulgação da Constituição Federal (Brasil, 1988) até 31 de dezembro de 2002, os governos Collor e Itamar foram responsáveis por apenas quatro, duas para cada um deles.

Das cinco Emendas Constitucionais relativas ao ano de 1995, duas são de particular interesse, por sua vinculação com a temática aqui desenvolvida, sobre as quais são oportunos alguns destaques e comentários.

A primeira, a EC nº 7, de 15 de agosto de 1995 (Brasil, 1995b), altera o art. 178 da Constituição Federal e dispõe sobre a adoção de Medidas Provisórias:

“Art. 1º O artigo 178 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

‘Art. 178. A lei disporá sobre a coordenação dos transportes aéreo, aquático e terrestre...’.

Art. 2º Fica incluído o seguinte art. 246 no Título IX – “Das Disposições Constitucionais Gerais”.

‘Art. 246. É vedada a adoção de medida provisória na regulamentação de artigo da Constituição cuja redação tenha sido alterada por meio de emenda promulgada a partir de 1995’”.

O texto original da Constituição de 1988 em seu art. 178 (Brasil, 1988), dispunha sobre:

- a) ordenação dos transportes aéreo, marítimo e terrestre;
- b) predominância dos armadores nacionais e navios de bandeira e registros brasileiros e do país exportador e importador;
- c) transporte de granéis;
- d) utilização de embarcações de pesca e outras.

Neste contexto, cabe destacar os seguintes parágrafos (Brasil, 1995a):

“§ 1º A ordenação do transporte internacional cumprirá os acordos firmados pela união, atendido o princípio de reciprocidade.

§ 2º Serão brasileiros os armadores, os proprietários, os comandantes e dois terços, pelo menos, dos tripulantes de embarcações nacionais.

§ 3º A navegação de cabotagem e a interior são privativas de embarcações nacionais, salvo caso de necessidade pública, segundo dispuser a lei”.

A segunda, a EC nº 8, também de 15 de agosto de 1995, altera o inciso XI e a alínea “a” do inciso XII do art. 21 da Constituição Federal, mudando sua forma para (BRASIL, 1995c):

“Art. 1º O inciso XI e a alínea “a” do inciso XII, do artigo 21 da Constituição Federal de 1988, (BRASIL, 1988) passam a vigorar com a seguinte redação:

Art. 21. Compete a União:

XI – explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão, os serviços de telecomunicações, nos termos da lei, que disporá sobre a organização dos serviços, a criação de um órgão regulador e outros aspectos institucionais;

XII – explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão:

- a) os serviços de radiodifusão sonora e de sons e imagens;

Art. 2º É vedada a adoção de medida provisória para regulamentar o disposto no inciso XI do art. 21 com a redação dada por esta emenda constitucional”.

### **3.3 CRIAÇÃO DO CONSELHO NACIONAL DE DESESTATIZAÇÃO**

Em 1995, o governo cria o conselho nacional de desestatização que substitui a Comissão Nacional de Desestatização. O programa nacional de desestatização passa a ser um dos principais instrumentos da reforma ou, melhor dizendo, do desmonte ou desconstrução do Estado, como componente do programa de governo.

É nessa fase que o programa “inova”, ao instituir a transferência de serviços públicos à iniciativa privada. A “agenda” incluiu os setores de eletricidade e concessões nas áreas de transportes e telecomunicações, o que, segundo o BNDES, “acrescenta aos objetivos do programa a melhoria da qualidade dos serviços públicos prestados à sociedade brasileira, através do aumento dos investimentos a serem realizados pelos novos controladores” (BNDES, 1995).

No anexo I, para ilustrar esta seção, estão apresentadas as privatizações na sua totalidade, por setor, no setor de transportes e no setor de transporte ferroviário, todas no âmbito federal, usando informações do agente executor do programa nacional de desestatização (BNDES, 2002).

A inclusão de tal anexo, faculta ao leitor, o acesso imediato a esses dados, que são os mais oficiais possíveis, posto o papel exercido pelo BNDES. Esta inclusão tem como propósito possibilitar a constatação da magnitude, abrangência e profundidade do Processo de Privatização Brasileiro, ocorrido entre 1990 e 2002. Remeter a ver o que e por quanto foi privatizado cada um dos ativos do Patrimônio Público Nacional, provoca o leitor a especular sobre:

- a) a necessidade do processo;
- b) sua temporaneidade;
- c) sua lisura.

Em consequência, com relação à lisura, a avaliação - precificação – dos ativos e forma de pagamento destes, os quais são elementos iniciais determinantes, para (in)formar opinião.

**CAPÍTULO 4:**  
REFORMA DO APARELHO DO ESTADO, AGÊNCIAS EXECUTIVAS E (NOVO) MARCO  
REGULATÓRIO DO TRANSPORTE FERROVIÁRIO DE CARGA NO BRASIL: A AGÊNCIA  
NACIONAL DE TRANSPORTE TERRESTRE - ANTT

## **CAPÍTULO 4**

# **REFORMA DO APARELHO DO ESTADO, AGÊNCIAS EXECUTIVAS E (NOVO) MARCO REGULATÓRIO DO TRANSPORTE FERROVIÁRIO DE CARGA NO BRASIL: A AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES - ANTT**

Neste capítulo são examinadas a reforma do Aparelho do Estado, as Agências Executivas, a regulação em geral e a regulação do transporte ferroviário de carga. Para tanto, ele está dividido em quatro seções. Na primeira seção, estuda-se o Plano Diretor da Reforma do Estado. Em seguida, na seção dois, apresentam-se as Agências Executivas e Reguladoras (Regulatórias) implantadas a partir de 1997 para regular a privatização. Na seção três, estudam-se a regulação e seu enfoque específico do transporte ferroviário de carga. A seção quatro apresenta uma breve digressão sobre elementos econômicos da regulação. A quinta apresenta a Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT.

### **4.1 ALGUMAS REFLEXÕES SOBRE O PLANO DIRETOR DA REFORMA DO APARELHO DO ESTADO – PDRAE (BRASIL 1995)**

Coerente com o seu projeto de redefinição do papel do Estado, o governo FHC aprova o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado – PDRAE, elaborado pelo extinto Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado – MARE, com participação destacada do então Ministro Luís Carlos Bresser Pereira, um dos “homens do presidente”, e do falecido Ministro das Telecomunicações Sérgio Mota.

A aprovação do PDRAE aconteceu em duas instâncias:

- a) Na Câmara da Reforma do Estado, em 21 de setembro de 1995, presidida pelo Ministro Chefe da Casa Civil Sr. Clóvis Carvalho e composta pelos seguintes membros: Bresser Pereira – Ministro da Administração e Reforma do Estado, Paulo Paiva – Ministro do Trabalho, Pedro Malan – Ministro da Fazenda, José Serra – Ministro do Planejamento e Orçamento, e o General Benedito Onofre Bezerra Leonel – Ministro Chefe do Estado Maior das Forças Armadas;

b) Presidência da República, na pessoa do Presidente da República, que o aprova em novembro de 1995.

O próprio Fernando Henrique Cardoso faz a apresentação do PDRAE e inicia expressando que “a crise brasileira da última década foi também uma crise de Estado” – primeira frase do primeiro parágrafo da apresentação. Isto é, para o Chefe do Poder Executivo, os governos passados, talvez excetuando o de Collor de Melo, desviaram o Estado de suas funções basilares “para ampliar sua presença no setor produtivo” (MARE, 1995).

Aqui cabe uma consideração. Segundo a perspectiva marxista, a crise é uma característica inerente do Estado Capitalista, posto que as contradições causadas pelas relações sociais de produção – fundadas na exploração da força de trabalho, levada a efeito pelos detentores da propriedade privada, sob a forma de capital – tendem a crescer com o desenvolvimento, conforme Karl Marx (MARX, 1983).

Essas contradições, existentes no modo de produção capitalista e em suas formações econômico-sociais, geram crises que são aprofundadas ou estendidas de acordo com o conflito de interesse entre o trabalho assalariado versus capital e as condições reais de desenvolvimento do capitalismo, tanto em nível mundial como nacional.

Desse modo, a crise que a humanidade presencia é crise do capital, que não foi solucionada nem através das duas grandes Guerras Mundiais, mas frenada com a adoção de modelos de “Bem Estar Social” – como na Europa Ocidental e nos Estados Unidos da América do Norte, enquanto o processo de acumulação capitalista assim o permitiu – e se intensifica seriamente com o neoliberalismo.

Existem alguns fenômenos constituidores da crise do capital, nos últimos 100 anos, que engendraram o neoliberalismo, principalmente nas três décadas anteriores aos nossos dias.

O primeiro deles nos remete à realidade das relações de produção. O século XX se notabiliza por um desenvolvimento das forças produtivas e das relações sociais de produção, que praticamente moldou um mundo capitalista, em termos práticos, salvo raras exceções.

Um segundo aspecto é o término da bipolaridade, analisado exaustivamente por cientistas sociais de todas as tendências, a “queda do Muro de Berlim”, com a extinção da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas, e o avanço do capitalismo no leste da Europa. Esse fenômeno ocorreu concomitantemente com o advento neoliberal e com a formação dos blocos de capital imperialistas, que caracterizam essa fase do imperialismo ainda mais avançada, segundo Vladimir I. Lenin (LENIN, 1979).

Embora seja possível observar um rearranjo das polaridades – com destaque para o conflito de interesses entre os Estados Unidos da América do Norte e a Comunidade Européia – os EUA ascenderam, nos últimos anos, um estado de superpotência imperial. A contradição está no fato de que, no país hegemônico do centro da ordem capitalista, existe uma profunda crise, refletida no seu pífio crescimento de, aproximadamente, 2% ao ano. Paralelamente a essa realidade, constata-se um visível esgotamento do modelo neoliberal, traduzido notadamente na crise dos países da periferia, com destaque para a do México, Brasil e demais países sul-americanos, dos países sul-asiáticos (entre os quais os “tigres asiáticos”) e da África (mormente a Central).

No Brasil, a frente conservadora – O Consenso de Washington, como explicitado no capítulo terceiro – composta para assegurar o neoliberalismo, tem como conteúdo fundamental de sustentabilidade a privatização, a terceirização, a precarização, a desregulamentação e a flexibilização em geral – e, em especial, a do trabalho.

As saídas para a crise, procuradas pelos Estados Nacionais, por intermédio de suas classes dominantes, a fim de encontrar um recurso que desse sobrevida ao capital, tornaram necessárias adequações que respondessem às exigências dos capitalistas, principalmente dos setores imperialistas, monopolista e financeiro. Essa crise ficou conhecida, na aparência (senso comum, isto é, popularmente), como “crise fiscal”, mas, na essência, constitui-se em uma crise em decorrência do avanço das forças produtivas – aumento da composição orgânica do capital e seu reflexo imediato na queda da taxa global de lucro capitalista, do aumento das contradições entre capital e trabalho, aumento do exército industrial de reserva e seu reflexo imediato na crise generalizada de realização do capital (MARX, 1980).

Assim, para ampliar a margem de lucro, foi necessário operar mudanças nos orçamentos nacionais e no papel que os Estados Nacionais vinham assumindo na prestação dos serviços e na participação direta em alguns ramos da atividade produtiva – com maior ou menor intensidade, de acordo com o grau de desenvolvimento nacional e com a influência na esfera internacional. Tais mudanças se verificaram em maior ou menor escala:

- a) deslocando o eixo dos investimentos sociais para a propriedade privada, incluindo aí a alteração na forma de propriedade e promovendo o avanço das empresas capitalistas no lugar das empresas estatais;
- c) ampliando a dependência externa – no caso do Governo FHC, com profundo conhecimento de causa, pois o “príncipe dos sociólogos” é um dos teóricos reconhecidos sobre este tema, tendo sido co-autor de um importante livro;
- d) retirando do Estado a ação de executor das políticas sociais;
- e) alterando as relações trabalhistas e desregulamentando direitos;
- f) Todas as receitas acima determinaram a fase do neoliberalismo e são responsáveis por crises postas ou a caminho.

Mas, a despeito do neoliberalismo e sua crise, denotadas pelos sinais de instabilidade e fragilidade econômico-social, a crise de que fala Fernando Henrique Cardoso não é essa, e sim de uma “crise administrativa”, a qual requer mudanças superficiais nos Aparelhos do Estado, (ALTHUSSER, 1985) para prolongar a dominação da classe dominante, a capitalista – chamada de “as elites empresariais” no nível da aparência – e adequar o Brasil à nova (velha) ordem.

Um Estado que se torna um empecilho para o objetivo de maximização do lucro é um obstáculo para os capitalistas – (MARX, 1980); o capital é determinado por uma lógica e uma necessidade que é a de valorização do valor. Nesse sentido, a desconstrução dos Aparelhos de propriedade estatal e a ampliação dos aparelhos privados de hegemonia das classes dominantes, passam necessariamente por uma nova delimitação dos setores que requer um papel de intervenção direta tanto nos problemas sociais como na atividade econômica.

Note-se que um orçamento público que privilegie as áreas sociais e de infraestrutura, mesmo representando gastos e investimentos necessários, são entraves para a expansão do lucro dos capitalistas – sendo esta a questão central da qual derivam todas as mudanças. Entretanto, a ampliação desse lucro através de um modelo de Estado:

- a) amplo e conservador, nos ditos países em desenvolvimento;
- b) amplo e com acentuado investimento social, nos países desenvolvidos, encontrando-se em parte restringido nestes países.

Assim, a crise do capital, intensificada pelo término da Guerra Fria, determina a necessidade de novos modelos de dominação imperialista, no sentido leniano. A via das privatizações e das terceirizações e das “des” e “res” se configura como um meio face a essa realidade, através do qual os capitalistas tentam minimizar sua crise.

A formação do capitalismo brasileiro – Vargas, Dutra, Kubistcheck e em seu período exceção do Estado de Direito – ocorreu através de um processo de estatização dos setores produtivos, compreendendo a indústria de transformação (com a substituição de importações), prestação dos serviços de água, energia, transportes, produção siderúrgica, petroquímica, entre outros.

Note-se que o desenvolvimento no Brasil sempre foi realizado com uma forte presença estatal. Então, a reforma em curso não é necessária ou indispensável para o desenvolvimento, mas, ao contrário, como inequivocamente a realidade constata, principalmente nos últimos quinze anos, aprofunda o subdesenvolvimento e a dependência externa da inserção brasileira na ordem econômica mundial, sob a hegemonia dos blocos de capital anteriormente mencionados.

Retomando aspectos contidos na apresentação do PDRAE, FHC expressa que...“determinei a elaboração do ‘Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado’, que define objetivos e estabelece diretrizes para a reforma da administração pública”. Continua no parágrafo seguinte: “o grande desafio histórico é o de articular um novo modelo que possa trazer para o conjunto da sociedade brasileira a perspectiva de um futuro melhor”, isto é, “o fortalecimento do Estado para que seja eficaz sua ação reguladora, no quadro de uma economia de mercado” (MARE, 1995).

Pode-se depreender dessas afirmações constantes do PDRAE que se considera superado o modelo desenvolvimentista implementado no Brasil, requerendo-se a adoção do projeto de ampliação da margem de lucro – mencionado anteriormente – e diminuição da capacidade de ação social do Estado.

Percebe-se que a ação reguladora é o sinal da desconstrução progressiva dos serviços públicos, conjuntamente com os processos análogos e paralelos de privatização, contratualização e terceirização (SOUSA et al, 1998). Esses sinais são determinantes na Reforma Administrativa proposta pelo PDRAE e implementada pelo governo FHC.

Na referida apresentação do PDRAE, FHC salienta que “é preciso, agora, dar um salto adiante, no sentido de uma administração pública que chamaria de gerencial, voltada para o controle dos resultados e descentralizada...” (MARE, 1995). Mas é óbvio que uma mudança de paradigma, para um modelo gerencial de funcionamento de Estado, não significa tão somente uma modificação de caráter administrativo. Implica também em alteração na forma de propriedade privada e estatal, significando o repasse do patrimônio – acumulado em décadas e com grande sacrifício por parte da população – para os agentes econômicos privados, favorecendo a acumulação capitalista – através da concentração e centralização do capital - ver obras citadas MARX (1980) e LENIN (1979) – e, conseqüentemente, a elevação da taxa geral de lucro, por meio da supressão dos entraves – resquícios das sobrevivências históricas – característicos do modelo anterior, o “nacional desenvolvimentista” e sua substituição por um outro modelo de cunho neoliberal.

O cerne da reforma do Estado foi a reforma administrativa. Da perspectiva legal, a Emenda Constitucional reúne os elementos básicos que amparam esse propósito, então em curso no Brasil. O texto do PDRAE, proposto pelo, extinto Ministério da Administração e Reforma do Estado, já apontava para os propósitos das emendas a serem apresentadas. Entre outros objetivos, pode-se destacar:

- a) fim do Regime Jurídico Único – RJU, permitindo o retorno da contratação de servidores regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho – CLT;

- b) processo seletivo público para contratação de celetistas e concurso para a de estatutários;
- c) “flexibilização” da estabilidade através da possibilidade de demissão por falta grave, por insuficiência de desempenho ou por excesso de quadros;
- d) criação da possibilidade de disponibilidade do servidor público;
- e) permissão da contratação de estrangeiros no serviço público;
- f) limitação rígida da remuneração dos servidores;
- g) limitação rígida dos proventos de aposentadorias e pensões;
- h) facilitação de transferência de pessoal e encargos;
- i) eliminação da isonomia como direito subjetivo; e
- j) introdução do(s) contrato(s) de gestão.

Estes foram os objetivos das Emendas Constitucionais – EC e de um conjunto de Leis Complementares, necessárias à implementação da reforma administrativa. A Emenda Constitucional que ancorou a maior parte dessas mudanças foi a EC Nº 19 (Brasil, 1998c), de 04 de junho de 1998, que “Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e ...”

O PDRAE propõe o “modelo gerencial” de Administração Pública como desejável para a sociedade porque “deixa de se basear no processo para se concentrar nos resultados”. Isto é, a dimensão quantitativa expressa através de metas, números, quantidades e, naturalmente, a lógica da produtividade característica do Fordismo/Taylorismo, sem alusão à dimensão qualitativa. Ao afirmar que o “Estado é, portanto, o poder de constituir unilateralmente obrigações para terceiros, com extravasamento dos seus próprios limites”, parece traduzir que o objetivo, na busca pela eficiência e modernidade, é o repasse das ações, serviços, responsabilidades e, junto com isso, do patrimônio e do pessoal inicialmente estatal para a iniciativa privada. (MARE, 1995). Na essência, isso significa privatização, independentemente de como seja denominado tal processo.

Segundo o governo de Fernando Henrique Cardoso, existem três formas de propriedade: a estatal, a pública e a privada.

- a) as empresas estatais deveriam ser todas privatizadas, sem exceção, no novo modelo;
- b) instituições como hospitais, museus, centros de pesquisas, universidades iriam para o setor público não estatal – “deveriam ser publicizadas”;
- c) a propriedade estatal seria constituída, apenas, pelo “núcleo burocrático” - Judiciário, Legislativo, Cúpula dos Ministérios e Ministério Público – e as atividades exclusivas do Estado – Regulamentação, Fiscalização, Fomento, Segurança Pública, Seguridade Social Básica.

Deve-se enfatizar que as atividades exclusivas serão exercidas através do modelo administrativo gerencial e, por isso, transferirão as alterações para as Agências Executivas, mesmo sendo de responsabilidade estatal, já que todo serviço auxiliar, em qualquer esfera, será terceirizado e, em alguns casos, repassado através de contrato de gestão. Desse modo, o “contrato de gestão” assume uma forma estratégica de repasse do patrimônio e do pessoal para um setor paralelo chamado no Plano Diretor de:

- a) Agência Executiva – no que diz respeito às atividades exclusivas de Estado;
- b) Organizações Sociais – no que diz respeito aos serviços não exclusivos. Além de induzir à modificação do contrato de trabalho.

Finalmente, portanto, constata-se um processo progressivo, mascarado ou não, de transferência da ação do Estado para o setor privado. Na órbita dos serviços públicos, o propósito é esvaziamento do Estado, diminuição dos investimentos sociais, repassar o que interessa para a iniciativa privada e, em outras áreas, trazer a iniciativa privada para a esfera estatal, na sua lógica ou na pessoa dos capitalistas, que podem ser responsáveis pelo contrato de gestão.

## **4.2 AS AGÊNCIAS EXECUTIVAS E REGULADORAS**

Na seção anterior foi mostrado o contexto que ensejou o aparecimento das Agências Executivas – AE. Neste item, esta idéia será aprofundada.

Retornando ao texto do extinto MARE, ver-se-á como seus autores conceituam o Aparelho do Estado para, a seguir, com base nesses conceitos, se verificar a distinção realizada por eles entre Reforma do Estado e Reforma do Aparelho do Estado – embora para o autor desta dissertação, a concepção de Estado e do seu papel seja oposta à expressada por tais ideólogos do (neo)liberalismo (ou novo liberalismo):

“Entende-se por Aparelho do Estado a administração pública em sentido amplo, ou seja, a estrutura organizacional do Estado, em seus três poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) e três níveis (União, Estados-membros e Municípios). O Aparelho de Estado é constituído pelo governo, isto é, pela cúpula dirigente nos três poderes, por um corpo de funcionários e pela força militar. O Estado, por sua vez, é mais abrangente que o Aparelho, porque compreende adicionalmente o sistema constitucional – legal, que regula a população nos limites de um território...”

Prosseguindo com:

“Esses conceitos permitem distinguir a Reforma do Estado da reforma do Aparelho do Estado. A reforma do Estado é um projeto amplo que diz respeito às várias áreas do governo e, ainda, ao conjunto da sociedade brasileira, enquanto que a reforma do Aparelho do Estado tem um escopo mais restrito: está orientada para tornar a administração pública mais eficiente e mais voltada para a cidadania. Este Plano Diretor focaliza sua atenção na administração pública federal...”. (MARE, 1995).

Em seguida, de forma conclusiva: “A reforma do Estado deve ser entendida dentro do contexto da redefinição do papel do Estado, que deixa de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social pela via da produção de bens e serviços, para fortalecer-se na função de promotor e regulador desse desenvolvimento.” Continuando no mesmo parágrafo: “que reformar o Estado significa transferir para o setor privado as atividades que podem ser controladas pelo mercado. Daí a generalização dos processos de privatização...”. (MARE, 1995).

Pode-se concluir do exposto acima que:

- a) O Estado deixa de ser o “Estado Executor”, ou prestador direto de serviços, passando a ser o “Estado Regulador”, segundo o modelo de “administração pública gerencial” proposto;
- b) Privatização, iniciativa privada, mercado e, conseqüentemente, Regulação e Agência(s) Executiva(s) e Reguladoras são as determinações

que sintetizadas (dialeticamente) configuram uma realidade (totalidade) onde, em dado momento da análise, não se separa, nem se distingue, causa de efeito e vice-versa – a neoliberal. Tratar-se-á nessa seção das Agências Executivas, ficando a Regulação e Agências Reguladoras (Regulatórias) para a próxima.

O PDRAE faz um diagnóstico da administração pública brasileira e, entre outras respostas a algumas perguntas básicas, assinala:

- a) O Estado deve permanecer realizando as mesmas atividades?
- b) Por outro lado, dadas as novas funções, antes reguladoras que executoras, deve o Estado criar novas instituições?
- c) As respostas são: não, para a primeira e sim, no caso da segunda, no nível das atividades exclusivas de Estado, através do projeto das Agências Autônomas.

A justificativa para a existência das Agências Autônomas é assim formulada pelos ideólogos da administração pública gerencial no Plano Diretor, na formulação do referido projeto: “A responsabilização por resultados e a conseqüente autonomia de gestão inspiraram a formulação deste projeto, que tem como objetivo a transformação de autarquia e de fundações que exerçam atividades exclusivas do Estado, em agências autônomas, com foco na modernização”. A consecução deste propósito requer, inicialmente, a elaboração dos “instrumentos legais necessários à viabilização das transformações pretendidas...” (MARE, 1995).

Entre os instrumentos legais estão os Decretos Nº 2.487 e 2.488, a Lei Nº 9.469, a EC Nº 19, todos de 1988, explicitados nos próximos parágrafos.

O Decreto Nº 2.487, de 02 de fevereiro de 1998, “Dispõe sobre a qualificação de autarquias e fundações como Agências Executivas, estabelece critérios e procedimentos para a elaboração, acompanhamento e avaliação dos contratos de gestão e dos planos estratégicos de reestruturação e de desenvolvimento institucional das entidades qualificadas e dá outras providências.” (BRASIL, 1998a)

Já o Decreto Nº 2.488, com a mesma data do precedente, “Define medidas de organização administrativa específicas para as autarquias e fundações qualificadas como Agências Executivas e dá outras providências.”(BRASIL, 1998b)

A Lei Nº 9.469, de 27 de maio de 1998, em seu Capítulo IV, trata “Dos Órgãos Reguladores.” O Capítulo V da mesma lei – Das Disposições Gerais, Finais e Transitórias – em seu Art. 51 observa que:

“O Poder Executivo poderá qualificar como Agência Executiva a autarquia ou fundação que tenha cumprido os seguintes requisitos:

a) tenha um plano estratégico de reestruturação e de desenvolvimento institucional em andamento;

b) tenha celebrado Contrato de Gestão com o respectivo Ministério supervisor.

§ 1º O Poder Executivo editará medidas de organização administrativa específicas para as Agências Executivas, visando assegurar a sua autonomia de gestão, bem como a disponibilidade de recursos orçamentários e financeiros para o cumprimento dos objetivos e metas definidos nos Contratos de Gestão.” .

Em seu Art. 52, adianta:

“Os planos estratégicos de reestruturação e desenvolvimento institucional definirão diretrizes, políticas e medidas voltadas para a racionalização de estrutura e do quadro de servidores, a revisão dos processos de trabalho, o desenvolvimento dos recursos humanos e o fortalecimento da entidade institucional da Agência Executiva.

§ 1º Os Contratos de Gestão das Agências Executivas serão celebradas com periodicidade mínima de um ano e estabelecerão os objetivos, metas e respectivos indicadores de desempenho da entidade, bem como os recursos necessários e os critérios e instrumentos para a avaliação do seu cumprimento.

§ 2º O Poder Executivo definirá os critérios e procedimentos para a elaboração e o acompanhamento dos Contratos de Gestão e dos programas estratégicos de reestruturação e de desenvolvimento institucional das Agências Executivas” . (BRASIL,1998d)

A EC Nº 19, de 04 de junho de 1998 (BRASIL, 1988), “modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividade a cargo do Distrito Federal e dá outras providências” (BRASIL,1998c). Dentre tais providências, pode-se destacar a alteração feita no art. 37 da Constituição Federal (BRASIL, 1988),

Inciso XIX, onde se lê: “somente por lei específica poderá ser criada autarquia e autorizada a instituição de empresa pública, de sociedade de economia mista e de fundação...”. Observando que uma Agência Executiva nada mais é que uma autarquia em regime especial, esse inciso é esclarecedor para o presente estudo.

O extinto MARE lança, em 06 de outubro de 1997 (MARE, 1997), na sua coleção intitulada Cadernos MARE da Reforma do Estado, o Caderno Nº 9 – Agências Executivas. Esse é o texto fundamental para a compreensão das referidas entidades.

Agência Executiva é apenas a denominação atribuída – ver Art. 51, examinado anteriormente – a uma Autarquia ou Fundação Pública dotada de regime especial graças ao qual ela passa a ter maior autonomia de gestão do que a normalmente atribuída às autarquias e fundações públicas comuns. Trata-se, na realidade, de uma qualificação jurídica dada a uma autarquia ou fundação, ampliando-lhe a autonomia gerencial, orçamentária e financeira, devendo a entidade firmar contrato de gestão com a administração central – no caso, o Ministério supervisor – no qual se compromete a realizar as metas de desempenho com as quais se comprometeu.

No dizer do professor Caio Tácito, representam “um processo interno de desconcentração administrativa”. Assumem, em nível de autonomia, a gestão de serviços públicos específicos que conservam a natureza estatal.” (TÁCITO, 1990).

Agência Reguladora (sinônimo de Agência Executiva - AE, de Agência Reguladora de Mercado – ARM, de Agência de Serviço Público Delegado – ASPD), é uma entidade, uma autarquia especial, criada por lei, com estrutura colegiada e com a incumbência de normalizar, disciplinar e fiscalizar a prestação de certos bens e serviços de acentuado interesse público, por agentes econômicos públicos e privados, inseridos no campo da atividade econômica que o Poder Legislativo entendeu por bem destacar e entregar à “regulamentação” autônoma e especializada de uma entidade administrativa relativamente independente da Administração Central – no estudo do Ministério supervisor.

No plano jurídico formal, as agências brasileiras nada mais são do que as conhecidas autarquias, pessoas jurídicas, sob nova feição e dotadas de um grau maior de

independência em relação ao poder central, daí a qualificação de “especial”, através de reconhecimento legal.

Segundo a professora Maria Sylvia Di Pietro, as agências estão sendo criadas como autarquias de regime especial porque “sendo autarquias, sujeitam-se às normas constitucionais que disciplinam esse tipo de entidade” (DI PIETRO, 2000). Outras características constitutivas de tais agências são:

- a) o regime especial vem definido nas respectivas leis instituidoras, dizendo respeito, em regra, à maior autonomia em relação à Administração Direta;
- b) a estabilidade de seus dirigentes, garantida pelo exercício de mandato fixo, que eles somente podem perder nas hipóteses expressamente previstas, afastada a possibilidade de exoneração ad nutum<sup>3</sup>;
- c) ao caráter final de suas decisões, que não são possíveis de apreciação por outros órgãos ou entidades da Administração Pública.

Respaldando-se na apreciação de outros autores, é possível acrescentar outras características destas agências, quanto a:

- a) *Concepção* - foram concebidas como órgãos independentes em relação à estrutura dos três poderes estatais. Delegam-se para elas, funções de cunho legislativo (função reguladora), judicial (função contenciosa) e administrativo (função de fiscalização);
- b) *Criação* - a idéia que norteou a criação dessas entidades foi instrumentalizar o Estado com órgãos que possuíssem agilidade, especialidade e conhecimento técnico suficientes para o direcionamento de determinados setores da atividade econômica;
- c) *Execução* - são organismos constituídos pelo Poder Público para normatizar, aplicar as normas legais, regulamentares e contratuais da atividade sob sua tutela, outorgar e rescindir os contratos de concessão, bem como fiscalizar os serviços concedidos, além de funcionar, em

---

<sup>3</sup> Nota do autor da dissertação: Ao menor sinal, às ordens de alguém.

muitos casos, como instância decisória dos conflitos entre as empresas concessionárias e os usuários.

Na seção precedente foi realizado um breve exame da Constituição Federal de 1988, cujo Título VII dispõe sobre a ordem econômica e financeira, disciplinando especialmente o papel do Estado como agente normativo e regulador e como executor subsidiário de atividades econômicas. Dispõe também sobre a possibilidade – hoje realidade – de transferência para a iniciativa privada de alguns serviços que durante muito tempo estiveram sob controle estatal.

A já referida Lei Nº 8.987/95, “Lei das Concessões” (BRASIL, 1995), ao regulamentar o art. 175 da Constituição Federal de 1988, trouxe novas regras sobre o regime de concessões e permissões de serviços. Com fundamento na nova ordem constitucional e legal, foram editadas, entre outras, a (s):

- a) Lei Nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996 (BRASIL, 1996a), que institui a Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL e disciplina o regime das concessões de serviços públicos de energia elétrica;
- b) Lei Nº 9.472, de 16 de julho de 1997 (BRASIL, 1997), que dispõe sobre a organização dos serviços de telecomunicações, a criação e funcionamento de um órgão regulador, atualmente a Agência Nacional de Telecomunicação – ANATEL;
- c) Lei Nº 9.478, de 06 de agosto de 1997, (BRASIL, 1997b), que dispõe sobre a política energética nacional, as atividades relativas ao monopólio do petróleo, institui o Conselho Nacional de Política Energética e a Agência Nacional de Petróleo – ANP e dá outras providências;
- d) Lei Nº 9.782, de 26 de janeiro de 1999 (BRASIL, 1999c), que define o Sistema Nacional de Vigilância Sanitária, cria a Agência Nacional de Vigilância Sanitária – ANVISA.
- e) As agências estão sendo criadas, tanto no âmbito federal quanto na esfera estadual e municipal (os interessados podem consultar a página da Associação Brasileira de Agências de Regulação – ABAR), com o objetivo de regular a prestação por operadores privados de serviços

públicos delegados à iniciativa privada. A reprodução dessa tendência regulatória tem seguido dois modelos:

- f) *Setorial especializado* - em que são criadas diversas agências, uma para cada setor, como no caso das agências nacionais citadas acima;
- g) *Multissetorial* - em que se cria apenas uma agência incumbida da “regulação” de todos os serviços públicos prestados por particulares. Este é o caso do Estado do Ceará, onde foi criada a Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados do Estado do Ceará – ARCE, responsável pela fiscalização e regulação de todos os serviços públicos objeto de concessão ou permissão pelo Estado.

Para concluir essa seção, será realizada uma breve exposição sobre o novo modo de prestação de serviços públicos que correspondem a essa nova fase, na qual o Estado brasileiro deixou de ser um “Estado Executor”, que atuava na ordem econômica por meio de pessoas jurídicas a ele vinculadas, onde a exploração dos serviços e obras eram funções exclusivas do Estado, passando a ser o “Estado Regulador”, cabendo-lhe apenas exercer o poder estatal através da fiscalização e regulação dos serviços concedidos.

Após as mudanças, a prestação de serviços públicos pelo Estado pode ocorrer de duas formas:

- a) *Direta* – outorga às suas próprias empresas estatais;
- b) *Indireta* – por meio de delegação à iniciativa privada;

O processo de privatização (dito, desestatização), brasileiro se caracterizou majoritariamente pelo incremento da via indireta da prestação de serviços, pois aumentaram as suas delegações. A forma indireta se caracteriza, fundamentalmente, por quatro diferentes modalidades, a saber:

- a) *Concessão* – Uma consulta à página eletrônica da ABAR permite verificar que aproximadamente 80% das atividades das Agências Reguladoras estão nesta categoria. Onde o Estado transfere a execução, mantendo a titularidade, a sua concretização é apenas feita via licitação. Este tipo se subdivide em duas categorias;

- b) *Translativa* – O Estado transfere para que o concessionário exerça em seu lugar poderes e deveres inalterados. Este atua como se fosse o Estado. É o caso dos serviços de energia elétrica delegados;
- c) *Constitutiva* – O Estado transfere para o concessionário (operador ou executor) a capacidade de explorar ou utilizar um bem público; entretanto, os atribui em qualidade inferior e em quantidade menor do que detém. Por exemplo, petróleo ou exploração de jazidas minerais;
- d) *Permissão* – Delegação, através de contrato administrativo, somente para Pessoa Jurídica ou Física. Via licitação, não necessariamente na modalidade de concorrência, com caráter contratual. O Poder Público pode resgatá-la ou recuperá-la a título precário;
- e) *Autorização* – caracterizada pela delegação de um Serviço Público, intermédio de um ato administrativo unilateral, discricionário, precário, onde o Poder Público concede a particular o direito de exploração de determinada atividade, via controle estatal, só podendo ocorrer em casos previstos em lei;
- f) *Terceirização* – atualmente preferida pela Administração Pública, União, Estados-membros e, principalmente, Municípios passam para terceiros a execução dos serviços de transporte público, energia elétrica, de telefone, gás canalizado, assistência médica complementar, ensino, vigilância, conservação e serviços gerais, operação de elevadores e outros.

O Processo de Privatização no país também se divide em Concessão de Serviço Público ou em Concessão de Bem Público. A exploração de bem público por particular, por meio da concessão, prevê a utilização privativa deste para que a exerça conforme a sua destinação. Os modos de concessão de Bem Público compreendem: a exploração ou uso, temporária ou perpétua, remunerada ou gratuita, de utilidade pública ou de utilidade privada. A delegação de Serviço Público por meio de Concessão é levada a efeito através de contrato administrativo somente para Pessoa Jurídica ou Consórcio, via licitação, na modalidade de concorrência com caráter contratual, devendo ser por prazo limitado.

Todas as formas supracitadas de prestação de serviços públicos pelo Estado brasileiro são balizadas pelo art. 175, a regra básica de como os serviços públicos podem ser prestados por terceiros, e pelo art. 21 (incisos XI e XII), que dispõe sobre a competência da União, na Constituição Federal. Além das seguintes leis e de um decreto lei e determinantes para a Administração Pública:

- a) Lei Nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, (BRASIL, 1995d), que dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previstos no art. 175 da Constituição Federal (ver capítulo 4).
- b) Lei Nº 9.074, de 07 de agosto de 1995, (BRASIL, 1995e), que estabelece normas para outorga e prorrogação das concessões e permissão de serviços públicos, alterando o art. 28 da Lei Nº. 8.987 de 1995 (ver capítulo 4).
- c) Lei Nº 8.666, de 21 de junho de 1993, (BRASIL, 1993), que fixou normas para licitação e contratos da Administração Pública.
- d) Decreto-Lei Nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, (BRASIL, 1967b), no art. 10, §§ 1º, c, e 7º, quanto às diretrizes da Administração Federal e quanto à execução indireta de prestação de serviços.

Nesse momento do estudo é conveniente acrescentar que:

- a) É possível, ao Estado, se retirar por completo da prestação do serviço. Neste caso, é óbvio que não há prestação indireta nem, conseqüentemente, pode haver delegação do serviço, não restando responsabilidade indireta ou residual.
- b) É oportuno lembrar que o Estado brasileiro não se retirou, em geral, do cenário da prestação de serviços, quando da delegação à iniciativa privada, por mais que disso se discorde<sup>4</sup>, as empresas privadas concessionárias/*operadoras*/permissionárias ou autorizadas, atuam como uma extensão do poder estatal – devida ou indevidamente, segundo a perspectiva de quem estuda essa problemática. A responsabilidade constitucional da prestação dos serviços concedidos, na maioria das vezes, continua com o Estado. Portanto, ele está tão somente delegando a

---

<sup>4</sup> O que corresponde ao pensamento do autor dessa dissertação.

execução para a iniciativa privada, posto que continua definido por lei como um serviço público.

Relativamente ao comentário imediatamente anterior, no que tange aos casos de serviços e obras públicas delegadas por meio de Concessão, a lei expressamente dispõe sobre as possibilidades de retomada pelo Poder Público, chamada de Encampação.

O art. 37 da Constituição Federal (BRASIL, 1988), esclarece que a retomada ocorrerá somente face aos seguintes pressupostos:

- a) Lei autorizada;
- b) Prévia indenização;
- c) Interesse Público.

Ao realizar os estudos para fundamentação dos dois últimos capítulos, foi necessário ao autor o aprofundamento de noções de Ciências Políticas e Direito – Constitucional, Administrativo e Econômico, as quais são reveladas, implícita ou explicitamente, por uma leitura atenta. Desse modo, antes de explorar a temática da Regulação e “Agência(s) Reguladora(s)” – serão feitas duas ponderações: a primeira, no âmbito do “Direito Administrativo Comparado”, relativa ao modelo que inspirou as AR brasileiras; e a segunda, um excerto sobre a gênese das atuais Agências Reguladoras, oportuno não só pela conexão com a próxima seção, mas também, com a segunda parte desta dissertação – além de pertinente historicamente.

No direito norte-americano, constata-se a existência da agência executiva (executive agency ou administrative agency), que não deve ser confundida com agência reguladora independente (independent regulatory commission). Esta última é uma entidade autônoma e altamente descentralizada, com a estrutura colegiada, sendo os seus membros nomeados para cumprir um mandato fixo, do qual eles só podem ser exonerados em caso de deslize administrativo ou falta grave. A duração dos mandatos varia de agência para agência, mas não raramente é fixada em função do número de membros do colegiado, sendo freqüente a agência composta de cinco Diretores (Commissioners) que terão mandatos de cinco anos, escalonados de tal maneira que ocorra uma vacância a cada ano.

A nomeação, inclusive a do presidente do colegiado, cabe ao Chefe do Executivo, com prévia aprovação do Senado. Já a agência executiva tem a mesma caracterização jurídica que as autarquias brasileiras – as não pertencentes ao regime especial. O fator decisivo de distinção entre uma administrative agency e uma independent regulatory commission reside no seu relacionamento com o Chefe do Executivo. Se o Presidente dos EUA tem total controle sobre as agências executivas, tendo competência legal para ditar-lhes a política a ser seguida e, até mesmo, exonerar a qualquer momento os seus dirigentes, o mesmo já não ocorre em relação às agências tipicamente reguladoras, que são independentes no estabelecimento da regulamentação do setor de atividade governamental que lhes é atribuído por lei, gozando os seus diretores de estabilidade funcional garantida pelo fato de a nomeação ser efetivada para um mandato fixo.

Conforme o exposto até aqui, sobretudo no capítulo anterior e neste, é possível concluir que nossas Agências Reguladoras configuram, na essência, uma determinada importação de um conceito, de um modelo e de um modo específico de estruturação e organização do Estado.

As Agências Reguladoras foram gestadas nas duas últimas décadas do século XIX e introduzidas no direito norte-americano, embora só viessem a se firmar no cenário administrativo dos EUA após a “Grande Depressão” – Crise Capitalista – de 1929, a partir do New Deal (“Nova Ordem”). Será transcrito agora um excerto do Professor Conrado Hübner Mendes, o qual resume e esclarece o processo (inicial, moderno) desses novos entes:

“A história das agências reguladoras nos Estados Unidos passou por quatro fases principais. O nascimento desse modelo de regulação deu-se em 1887, quando se verificou a premente necessidade de se conferir uma resposta reguladora às disputas que estavam a ocorrer entre as empresas de transporte ferroviário e os empresários rurais. Caio Tácito mostra tal situação: ‘como as companhias de estrada de ferro procurassem obter lucro máximo nas tarifas que livremente estipulavam – sob o critério do mais alto preço que a clientela pudesse suportar, as traffic would bear – os fazendeiros do Oeste, organizados no movimento conhecido como National Grange, atuaram como grupo de pressão sobre as Assembléias estaduais, obtendo que fossem reguladas, legislativamente, as tarifas ferroviárias e o preço de armazenagem de cereais.’ Nesse ano, criou-

se então a ICC e um pouco mais tarde, a FTC, destinadas a controlar condutas anticompetitivas de empresas e corporações monopolistas.

Numa segunda fase, localizada entre os anos 1930 e 1945, a economia norte-americana, abalada por uma forte crise, foi socorrida por uma irrupção de inúmeras agências administrativas que, como parte da política do New Deal, liderada pelo Presidente Roosevelt, intervieram fortemente na economia. Tal intervenção, suprimindo os princípios básicos do Liberalismo e conferindo ampla autonomia a tais agências administrativas, foi motivo de um início de debate constitucional-jurisprudencial substancial.

O terceiro momento, entre 1945 e 1965, foi marcado pela edição de uma lei geral de procedimento administrativo (Administrative Procedural Act – APA), que trouxe uma uniformidade no processo de tomada de decisões pelas agências, conferindo-lhes maior legitimidade.

Entre os anos de 1965 e 1985 defrontou-se o sistema regulatório americano com um problema que desvirtuou as finalidades da regulação desvinculada do poder político: a captura das agências reguladoras pelos agentes econômicos regulados. Explique-se: os agentes privados, com seu colossal poder econômico e grande poder de influência, diante de entes reguladores que dispunham de completa autonomia perante o poder político, não encontram dificuldades para implantar um mecanismo de pressão que acabasse por quase que determinar o conteúdo da regulação que iriam sofrer. Os maiores prejudicados, por conseqüência, foram os consumidores.

Finalmente, em 1985, num processo que continua até os dias de hoje, o modelo começou a se redefinir para que se consolide um modelo regulador independente, mas com os controles externos adequados para garantir essa independência.” (MENDES, 2000).

Como se vê, essas entidades nasceram da necessidade de mudança de rota do sistema capitalista e da conseqüente alteração da postura do Estado no que concerne às relações econômico-sociais engendradas por este sistema. Consolidadas e legitimadas pela crise econômica dos anos 30 e pelos seus desdobramentos institucionais, progressivamente elas se aperfeiçoaram e se multiplicaram, integrando-se definitivamente na estrutura administrativa do Estado norte-americano.

### 4.3 A REGULAÇÃO E O NOVO MARCO REGULATÓRIO DOS SERVIÇOS DE TRANSPORTE DE CARGA FERROVIÁRIA NO BRASIL: A AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES – ANTT

O Prof. Luiz Otávio Amaral pondera que, em Direito e na melhor técnica jurídica, existem dois verbos diferentes que provocam confusões e impropriedades técnicas: “regular e regulamentar”. E esclarece:

“Regular (do latim regular, relativo às regras, norma) é estabelecer o regime legal de uma situação jurídica, é legislar. Regular é normatizar, regradar por meio de lei. E lei é regra de ordem geral emanada do Poder Legislativo, na forma indicada pela Constituição. O Decreto Nº 3.191, de 07 de janeiro de 1999 (BRASIL, 1999), que reorganizou o Ministério da Justiça, definiu lei como sendo ‘resoluções do Congresso Nacional que contiverem normas gerais e dispositivos de natureza ou que tenham por fim criar direito’.

Em sentido amplo e atécnico lei pode significar direito, justiça, contrato, direito escrito, direito consuetudinário, direito legislado, cláusula contratual, direito objetivo, direito positivo.”...“Mas em Direito não se confunde a lei, a regulação com regulamento, com a regulamentação. Cabe ao poder executivo a expedição de normas para a boa aplicação das leis ou fiel execução das leis.

O Legislador não pode prever as minúcias que se apresentarão nos casos concretos em que a lei será invocada, as circunstâncias de fato que serão enquadradas dentro da lei, cabendo ao governo, como administrador em sentido amplo, a tarefa de facilitar a solução das situações imprevisíveis da vida prática. Essa a função do regulamento que entre nós é baixado, veiculado por meio de decreto.

Nem toda lei precisa de regulamentação, podendo ser executada desde logo, o que, todavia, não impede o executivo de usar da sua faculdade – dever de regulamentá-la. Mas, por outro lado, se o legislador determinou ao poder executivo que faça a regulamentação, a lei só será exequível depois de publicado o regulamento. Esse tem de obedecer estritamente aos dizeres da lei, não podendo ampliar o seu alcance.

Assim é que não se admite possa um regulamento estabelecer penas, criar cargos públicos, majorar tributos, aumentar vencimentos, perdoar dívidas ativas, conceder isenções tributárias, autorizar alienação de bens públicos, alterar o estado das pessoas, restringir direitos e liberdades, criar enfim obrigações que não constam da lei.” (AMARAL, 2003).

O Prof. Luiz Otávio Amaral continua, explicando que:

“Assim, é de boa técnica que se diga que a lei regula e decreto regulamenta. O regular é ato autônomo de quem tem competência constitucional para legislar: o Congresso Nacional; só ele assim pode restringir a liberdade, os direitos do indivíduo, porque delegamos isso a ele. O regulamento, ao contrário, é ato derivado da lei e que só tem força normativa (impositiva) se e quando circunscrito à lei respectiva.

O Poder Executivo (o governo, a Administração) pode baixar regulamento autônomo, sem lei respectiva, mas apenas para fins internos, para a organização de seus serviços públicos, isso é ato inerente à sua função governativa; tudo segundo a tábua de atribuições legais de cada poder e de cada autoridade previstas no Ordenamento Jurídico (Constituição, leis...) A rigor, o regulamento, o decreto, só interfere na situação jurídica dos próprios serviços e servidores públicos. É findo o tempo em que qualquer decreto, portaria e circulares, usurpavam as funções do Congresso Nacional.” (Ibid).

O supracitado autor – expressando a visão de mundo e também traduzindo juridicamente as aspirações deste autor face a seu precário conhecimento em Direito –, fazendo as vezes de nosso “advogado do diabo”, contesta o “senso comum” e esclarece incisivamente:

“As agências ditas reguladoras são, de fato e na melhor técnica, apenas regulamentadoras. Com efeito, elas não criam direito, não impõem obrigações, não interferem na situação jurídica de terceiros (que não sejam seus servidores), salvo quando na estrita derivação da lei regente. É claro que há uma margem de bom senso em que as agências devem e precisam atuar no vácuo legislativo. Contudo, essa prerrogativa excepcional, discricionária, com muito mais e exigente razão, há de estar lastreada no interesse público, na melhor moralidade administrativa. É preciso, ao tratar-se do tema agências governamentais, ter-se bem presente que a força e o poder (certa autonomia, jamais soberania) que elas detêm pressupõe uma sólida e bem incorporada cultura do interesse público, em que não haja possibilidades de hesitação e conflitos em torno do que consulta ao bem comum e ao interesse privados de poucos (ainda que do próprio governo ou de poderosas empresas).

Num ambiente em que tal cultura esteja ausente, a autonomia das agências será tão danosa...”. Concluindo: “No Brasil já temos essa cultura sólida? Aqui é raro vermos autoridades públicas flagradas na odiosa inversão do bem público pelo bem particular. A condução do interesse privado nos bastidores e corredores estatais por autoridades estatais não é fato corriqueiro entre nós? E quando aparecem são imediatamente tolhidos e punidos.

Por outro lado, nossos legisladores não padecem da preguiça mental que impede uma boa e aprofundada análise das matérias legislativas. As leis que em vinte e quatro horas de vigência já se mostram absurdas e inviáveis, ou pior favorecentes de interesses não-

públicos, são exceções no Brasil. A ‘indústria de leis pré-fabricadas nos escritórios dos interessados, não viceja por aqui. Nem temos fortes veículos de imprensa que também dissimulam razões jurídicas e políticas para aviar interesses outros que não o público, ou será que esse interesse não coincide com o do país?’ (AMARAL, *ibid*).

Possivelmente, o Professor Amaral alude aos grupos de pressão, lobistas, profissionais hábeis na fabricação de leis de interesse dos seus contratantes – normalmente grandes empresas, freqüentemente transnacionais – e mais hábeis ainda na arte do convencimento de certo tipo de congressista sensível a tais argumentações práticas.

Fazendo contraponto ao pensamento do Prof. Amaral, o Professor Carlos Ari Sunfeld sustenta que:

“... nos novos tempos, o Poder Legislativo faz o que sempre fez: edita leis, freqüentemente com alto grau de abstração e generalidade. Só que, segundo os novos padrões de sociedade, agora essas normas não bastam, sendo preciso normas mais diretas para tratar das especificidades, realizar o planejamento dos setores, viabilizar a intervenção do Estado em garantia do cumprimento ou a realização daqueles valores: proteção do meio ambiente e do consumidor, busca do desenvolvimento nacional, expansão das telecomunicações nacionais, controle sobre o poder econômico – enfim, todos esses que hoje consideramos fundamentais e cuja persecução exigimos do Estado. É isso o que justificou a atribuição de poder normativo para as agências, o qual não exclui o poder de legislar que conhecemos, mas significa, sim, o aprofundamento da atuação normativa do Estado.

A constitucionalidade da lei atributiva depende de o legislador haver estabelecido standards suficientes, pois do contrário haveria delegação pura e simples de função legislativa. Saber qual é o conteúdo mínimo que, nessas circunstâncias, a lei deve ter é uma das mais clássicas e tormentosas questões constitucionais, como se vê da jurisprudência comparada, em países tão diferentes quanto os Estados Unidos, a Alemanha e a França.”(SUNFELD, 2003).

Outro aspecto polêmico relaciona-se à questão da legitimidade das agências. O Professor Conrado Hübner Mendes, examina o assunto da perspectiva do destinatário último da ação regulatória, o “cidadão-usuário”, desta forma:

“Identificamos no interior do processo decisório das agências ao menos três tipos de interesses em jogo: o interesse do próprio Estado, o interesse das empresas concessionárias e o interesse dos usuários. Desvelar qual destes é atendido numa decisão concreta da

agência é de fundamental importância para não nos curvamos à enunciação de um interesse público genérico. Terá legitimidade democrática, portanto, a agência que der canais de representação a cada um destes interesses.”

Mais adiante: “... Não há o ‘regime democrático’. Há aqueles que se aproximam em maior ou menor grau da hipótese ideal de Democracia.

As agências reguladoras se aproximam ou se distanciam deste modelo ideal? Até onde a retórica não tem manipulado nossa já limitada consciência? Existe algum mecanismo de participação popular (no sentido de efetivamente ter peso na decisão, e não de dar meras opiniões providas dos portadores de boa vontade cívica)?

Notamos que a esfera da relação com maior carência de representatividade é, definitivamente, a parcela dos usuários. A participação destes, ressalte-se, é extremamente dificultosa, eis que são leigos nos assuntos eminentemente técnicos postos na pauta decisória da agência. Para que emitam sua opinião, ao contrário dos concessionários, que possuem toda a capacitação técnica e o poder de barganha econômico para discutir, são necessárias traduções que demonstrem a essência dos problemas postos na mesa”. (MENDES, 2000)

Como se vê, é bastante sério o problema da legitimidade democrática das agências, que se agrava substancialmente, a nosso ver, em razão das insuficiências da nossa vida institucional, do artificialismo de muitas das nossas instituições, da apatia do povo face às opções políticas fundamentais que lhe afetam e da precariedade dos diversos mecanismos de controle previstos na mesma legislação.

Com relação à expressiva autonomia de que gozam as Agências, tomam-se as palavras da Professora Maria Silvia Di Pietro, ao questionar os fundamentos jurídicos constitucionais da função regulatória das agências, nos seguintes termos:

“As duas únicas agências que estão previstas na Constituição são a ANATEL e a ANP, com referência à expressão ‘órgão regulador’, contida nos artigos 21,XI e 177§22,III. As demais não têm previsão constitucional, o que significa que a delegação está sendo feita pela lei instituidora da agência. Por isso mesmo, a função normativa que exercem não pode, sob pena de inconstitucionalidade, ser maior do que a exercida por qualquer outro órgão administrativo ou entidade da administração indireta.

Elas nem podem regular matéria não disciplinada em lei, porque os regulamentos autônomos não têm fundamento constitucional no direito brasileiro, nem podem regulamentar leis, porque essa competência é privativa do Chefe do Poder Executivo e,

se pudesse ser delegada, essa delegação teria que ser feita pela autoridade que detém o poder regulamentar e não pelo legislador.” (DI PIETRO, 2000).

Com relação à expressiva autonomia – seria melhor dizer excessiva, isto é verificável, por exemplo, após as recentes resoluções das agências ANEEL e ANATEL, em meados de julho de 2003, ao aumentar abusiva e inconseqüentemente as tarifas públicas sob suas determinações (competências?), contra o clamor de praticamente toda a sociedade, e ao tentar justificar o injustificável, sob a (recorrente) alegativa de “respeito aos contratos”, “omitindo” que a própria legislação pertinente prevê e assegura, entre outras deliberações, o equilíbrio econômico-financeiro dos contrato e, no que toca aos usuários-cidadãos-consumidores, também o seu equilíbrio principalmente quando se leva em conta o fato de a economia nacional estar desindexada desde janeiro de 1995, pelo menos oficialmente.

As “Consultas Públicas” da ANTT, iniciadas a partir de 30 de maio de 2003 são um primeiro passo nesse sentido?

A previsão constitucional, mencionada no art. 21, inciso XI, foi viabilizada pela EC Nº 8, de 15 de agosto de 1995, que modifica a Constituição Federal de 1988.

É sempre bom lembrar que a Constituição Federal de 1988 consagra o seguinte princípio, escrito no inciso II do art. 5º: “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei”. (BRASIL,1988).

#### **4.4 BREVE DIGRESSÃO SOBRE ELEMENTOS ECONÔMICOS DA REGULAÇÃO**

O propósito desta seção é apresentar, sucintamente, alguns dos argumentos empregados pelos justificadores: ideólogos, tecnocratas e acadêmicos da regulação, respaldadas em suas visões concernentes ao papel do Estado – positivamente neoliberais.

Assim, segundo essa perspectiva, quando o Estado é substituído pela iniciativa privada na produção de serviços públicos, torna-se forçoso conceber novos marcos regulatórios para “incentivar e assegurar os investimentos necessários, promover o bem estar social dos consumidores e aumentar a eficiência econômica”.

Esses são os argumentos fundamentais (mínimos) dos adeptos da Teoria Neoclássica para justificar a transferência das atividades de prestação deste tipo de serviço, embora que, no caso específico da infra-estrutura de transportes, reconheçam seu aspecto público e um conjunto de determinações que os tipificam como monopólios naturais, sendo isso devido às várias causas, entre as quais podem ser destacadas:

- a) montante do investimento requerido para implementação;
- b) necessidade de planejamento em larga escala;
- c) impacto no uso do solo;
- d) natureza pública da infra-estrutura;
- e) custos e benefícios ambientais (vinculados à análise social de projetos);
- f) necessidade de investimentos, em geral, e de capital;
- g) implementação de projetos que implicam em horizonte de planejamento com longo prazo de maturação do investimento;
- h) investimentos que se distinguem por seus significativos níveis de especificidade e expressivos custos irrecuperáveis (próprios de ativos, que com pouca ou nenhuma flexibilidade operacional e que, portanto, não podem ser utilizadas em outras atividades produtivas, (“*empreendimentos*”), salvo aqueles determinados processos de trabalho, como determinado meio de produção;
- i) criação de apreciáveis Economias Externas – também conhecidas como *externalidades*, isto é, o conjunto dos modos de interdependência direta entre componentes de um sistema econômico não mediado pelo mercado ou não integralmente mensurável pelo “mecanismo de preço”. Como exemplos de externalidades positivas tem-se os benefícios criados por novos investimentos econômicos, decorrentes (efeitos para frente) de uma maior e melhor oferta de transportes, telecomunicações e energia elétrica em uma dada região.

Em se tratando notadamente da infra-estrutura, como a de transportes ferroviário, em função de seus investimentos viabilizarem as demais atividades econômicas possibilitando, ainda, a integração nacional, a relação custo-benefício

privada provavelmente é menor que a social, podendo gerar um montante de investimento inferior ao socialmente desejável.

Assim, é muito provável que sejam estas as razões que, na prática, exigiram a intervenção do Estado, como o principal investidor na área de Transportes Ferroviários com a finalidade de tentar equalizar os retornos social e privados para viabilizar uma oferta adequada desses serviços. A produção dos serviços de transporte ferroviário possui, para os capitalistas, um custo de oportunidade muito elevado e, conseqüentemente, exerce pouca atração. Naturalmente, a coisa muda de figura quando o Estado, após materializar a infra-estrutura, “disponibiliza-a” (via outorga de concessão, permissão, etc.) para o agente econômico capitalista gerenciá-la (explorá-la), circunstância que lhe pareça extremamente “atrativa”, pois não adiantou uma mísera unidade de valor, sob a forma aparente de investimento (em capital constante), estrito senso – conforme os itens a,e,f supra citados.

#### **4.5 MARCO REGULATÓRIO DO TRANSPORTE FERROVIÁRIO DE CARGA NO BRASIL A AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES - ANTT**

##### **4.5.1 Período Imediatamente Anterior a Sua Existência – Da STT a ANTT**

Como decorrência da Política então implementada pelo Governo FHC, o Decreto nº 1642, de 25 de setembro de 1995 (BRASIL, 1995g), promove uma reestruturação no Ministério dos Transportes, a qual, entre outras medidas, cria a Secretaria de Transportes Terrestres – STT, com a seguinte competência:

- a) contribuir para elaboração e supervisionar a implantação das políticas e diretrizes para o setor de transportes terrestres;
- b) analisar e submeter à decisão superior propostas e solicitações, permissões e autorizações, de investimentos e destinação de recursos públicos, de mudanças institucionais e operacionais, e de alterações na legislação, que afetam os transportes ferroviário e rodoviário, no que for de competência da União;
- c) supervisionar a implantação de normas para concessões, permissões autorizações, exploração e fiscalização de serviços de transporte e rodoviário, no que for de competência da União;

- d) acompanhar as políticas de tarifas e salários do setor.

Cabendo ao Departamento de Transportes Ferroviários – DTF da STT, a competência para:

- a) assistir o Secretário de Transportes Terrestres no trato de assuntos que envolvam o transporte ferroviário;
- b) promover análises para subsidiar a elaboração de políticas e diretrizes para o setor ferroviário;
- c) promover análise e opinar sobre propostas e solicitações de concessões, permissões e autorizações de investimentos e destinação de recursos público, de mudanças institucionais e operacionais e de alteração na legislação, que afetem os transportes ferroviários;
- d) promover a elaboração de planos, programas e projetos para o setor ferroviário;
- e) elaborar, propor à decisão superior e implantar normas para concessões, permissões, autorizações, exploração e fiscalização de serviços e para contratação e fiscalização de obras, fornecimentos e serviços que envolvam recursos públicos, em sua área de competência;

A nova estruturação do setor ferroviário de carga(s) nacional pós privatização exigiu a reestruturação do Ministério dos Transportes, para viabilizar “o desempenho das funções de: planejamento, regulamentação, fiscalização e acompanhamento que lhes são inerentes e preponderantes”, conforme o texto institucional, Desestatização e Estadualização dos Serviços Ferroviários no Brasil (MT, 1997a).

Segundo o texto supra citado, o MT propôs:

- a) a reestruturação do DTF, da STT, do MT, ampliando sua competência para incluir funções de controle, fiscalização e acompanhamento das concessões ferroviárias;
- b) a constituição da Comissão de Transportes Ferroviários – COFER, órgão de recorrência para o arbítrio de questões e divergências entre o poder concedente, concessionários e usuários.

O Governo Federal aprova o (Novo) Regulamento dos Transportes Ferroviários – RTF, que substitui o anterior de 1963, por meio do Decreto nº 1832, de 04/03/1996, publicado em 05/03/1996 (BRASIL, 1996c). No seu artigo primeiro diz, “Este Regulamento disciplina;

- a) as relações entre a Administração Pública e as administrações Ferroviárias;
- b) as relações entre as Administrações Ferroviárias, inclusive no tráfego mútuo;
- c) as relações entre as Administrações Ferroviárias e os seus usuários; e
- d) a segurança nos serviços ferroviários.

Em parágrafos do mesmo artigo o RTF esclarece a expansão Administração Ferroviária: “a empresa privada, o órgão ou entidade pública competentes, que já existam ou venham a ser criados, para construção, operação ou exploração comercial de ferrovias.

Já o artigo segundo do RTF, observa que, “A construção de ferrovias, operação ou exploração comercial dos serviços de transporte ferroviários poderão ser realizados pelo Poder Público ou por empresas privadas, estas mediante concessão da União”.

No mesmo ano o Decreto nº 1945, de 28 de junho de 1996 (BRASIL, 1996d), cria a Comissão Federal de Transportes – COFER, órgão colegiado integrante da estrutura organizacional do MT, com jurisdição sobre todo o sistema ferroviário nacional e as seguintes competências:

- a) decidir, em grau de recurso, no que respeita à aplicação de penalidades, as controvérsias que surgirem entre a União e os concessionários, os concorrentes e os usuários, e os concessionários entre si;
- b) manifestar-se quanto às modificações societárias que venham a ocorrer nas empresas concessionárias e que possam comprometer a relação contratual, ou ainda, ensejar o estabelecimento de qualquer tipo de monopólio ou prática de abuso econômico;

- c) opinar, quando solicitada, sobre propostas de expansão ou de supressão de serviços ferroviários, atentas às necessidades emergentes da satisfação do interesses público objetivado na concessão;
- d) opinar, quando solicitada, sobre matérias pertinentes à modalidade
- e) ferroviária, relacionada direta ou indiretamente aos contratos de concessão, especialmente em relação a normas gerais que disponham sobre níveis de qualidade e segurança dos serviços prestados;
- f) acompanhar e avaliar o desempenho de concessionários e o disciplinamento das relações operacionais entre concessionários e entre estes e os usuários.

A COFER tinha a seguinte composição:

- a) representantes do Ministério dos Transportes;
  - Secretário de Transportes Terrestres, que presidirá;
  - Secretário de Desenvolvimento;
  - Diretor do Departamento de Transportes Ferroviários;
- b) dois representantes dos concessionários dos Transportes Ferroviários;
- c) dois representantes do usuários.

A COFER foi instalada no dia 17/01/1997. Outra medida implementada, foi a celebração de um convênio de cooperação técnica com a RFFSA, para assegurar a fiscalização e acompanhamento dos contratos de concessão da operação privada da malha da antiga RFFSA, que no período transcorrido entre abril de 1996 e julho de 1997 havido sido integralmente privatizada. No ano de 1998 a operação das seis malhas foi realizada pelos concessionários privados.

Em 7 de dezembro de 1999, por meio do Decreto no. 3.277 (BRASIL, 1999c), o chefe do Poder Executivo, completa a sua obra, dispondo sobre a dissolução, liquidação e extinção da RFFSA.

O propósito do autor nos parágrafos anteriores e nesta seção é de reunir os elementos mínimos, que constatem a seguinte realidade: A privatização do Transporte Ferroviário de Carga no Brasil foi **extemporânea**. Explicando:

- a) houve uma inversão no processo, isto é, primeiro, a privatização – a partir de abril de 1996 – e só anos depois, viria a Agência (Nacional) Reguladora, (**Regulatória**), em 05 de junho de 2001 – esse procedimento não se sustenta, sob qualquer ótica, em termo de **racionalidade** administrativa – constituindo-se num grave equívoco (premeditado ou não) de Administração Pública – executado, pelos defensores do Modelo de “Administração Gerencial”.

### 5.5.2) Sua criação

A lei no. 10.233, de 05 de Junho de 2001, alterada pela Lei no. 10.561 de 13/11/2002; dispõe sobre a reestruturação dos transportes aquaviário e terrestre, cria o Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transportes - CONIT, a **Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT**, a Agência Nacional de Transportes Aquaviários – ANTAQ, e o Departamento Nacional de Infra-estrutura de Transportes.

A Agência Nacional de Transportes Terrestres é uma das entidades integrantes da Administração Federal **indireta**, submetida ao regime autárquico especial e vinculada ao Ministério dos Transportes ( seu Ministério Supervisor).

O Ministério Supervisor dessa Agência é o responsável pela política Nacional de Transportes, **ferroviário**, rodoviário e aquaviário. Tendo como competência (s) para sua consecução, entre outros, as de:

- a) formulação, coordenação e supervisão das suas políticas;
- b) participação no planejamento estratégico e estabelecimento de diretrizes para sua implementação e a definição das prioridades dos programas de investimentos;
- c) aprovação dos planos de outorgas.

À Secretaria de Transportes Terrestres - STT do MT, órgão específico de assessoramento direto ao Secretário Executivo compete:

- a) contribuir para a elaboração e supervisionar a implantação das políticas e diretrizes para o setor de transportes terrestres;
- b) analisar e submeter à decisão superior propostas e solicitações de concessões, permissões e autorizações, de investimentos e destinação de recursos públicos, de mudanças institucionais e operacionais, e de alterações na legislação, que afetem os transportes ferroviário e rodoviário, no que for de competência da União;
- c) supervisionar a implantação de normas para concessões, permissões e autorizações, exploração e fiscalização de serviços de transporte ferroviário e rodoviário, no que for de competência da União; e
- d) acompanhar as políticas de tarifas e salários do setor.

Compete ao Departamento de Transportes Ferroviários, do STT do MT:

- a) assistir o Secretário de Transportes nos assuntos que envolvam o transporte ferroviário;
- b) promover análises para subsidiar a elaboração de políticas e diretrizes para o setor ferroviário;
- c) promover análises e opinar sobre propostas e solicitações de concessões, permissões e autorizações, de investimentos e destinação de recursos públicos, de mudanças institucionais e operacionais, e de alteração na legislação, que afetem os transportes ferroviários;
- d) promover a elaboração de planos, programas e projetos para o setor ferroviário;
- e) elaborar, propor à decisão superior e implantar normas para concessões, autorizações, exploração e fiscalização de serviços, e para contratação e fiscalização de obras, fornecimentos e serviços que envolvam recursos públicos, em sua área de competência; e

- f) analisar e acompanhar o desempenho operacional das entidades vinculadas, na sua área de competência.

O Decreto nº 4.130, de 13 de fevereiro de 2002 aprovou o Regulamento da ANTT constituído de 40 artigos, dos quais, pela sua relevância, três serão destacados:

“Art. 2º A ANTT tem por finalidade:

I - implementar, em sua respectiva esfera de atuação, as políticas formuladas pelo Ministério dos Transportes e pelo Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte, segundo os princípios e as diretrizes estabelecidos na Lei nº 10.233, de 2001 ;

II - regular, supervisionar e fiscalizar as atividades de prestação de serviços e de exploração da infra-estrutura de transportes, exercidas por terceiros, com vistas a:

a) garantir a movimentação de pessoas e bens, em cumprimento a padrões de eficiência, segurança, conforto, regularidade, pontualidade e modicidade nos fretes e tarifas;

b) harmonizar os interesses dos usuários com os das empresas concessionárias, permissionárias, autorizadas e arrendatárias, e de entidades delegadas, preservado o interesse público; e

c) arbitrar conflitos de interesses e impedir situações que configurem competição imperfeita ou infração contra a ordem econômica.

Art. 3º À ANTT compete, em sua esfera de atuação:

I - promover pesquisas e estudos específicos de tráfego e de demanda de serviços de transporte;

II - promover estudos aplicados às definições de tarifas, preços e fretes, em confronto com os custos e os benefícios econômicos transferidos aos usuários pelos investimentos realizados;

III - propor ao Ministério dos Transportes os planos de outorgas, instruídos por estudos específicos de viabilidade, para exploração da infra-estrutura, bem como para a prestação de serviços de transporte terrestre;

IV - exercer o poder normativo relativamente à exploração da infra-estrutura ferroviária e rodoviária federal e à prestação de serviços de transporte terrestre, garantindo isonomia no seu acesso e uso, assegurando o direito dos usuários, fomentando a competição entre os operadores e intensificando o aproveitamento da infra-estrutura existente;

V - autorizar, em caráter especial e de emergência, a prestação de serviço de transporte terrestre sob outras formas de outorga, segundo o disposto no art. 49, e seus parágrafos, da Lei nº 10.233, de 2001;

VI - celebrar atos de outorga, de transferência e de extinção do direito de exploração de infra-estrutura ferroviária e rodoviária federal e do direito de prestação de serviços de transporte terrestre, celebrando e gerindo os respectivos contratos e demais instrumentos administrativos, fiscalizando e aplicando sanções;

VII - assumir, sob sua administração, os instrumentos de outorga para exploração de infra-estrutura e prestação de serviços de transporte terrestre celebrados antes da vigência da Lei nº 10.223, de 2001, resguardando os direitos das partes;

VIII - proceder à revisão e ao reajuste de tarifas dos serviços prestados, segundo as disposições contratuais, após prévia comunicação ao Ministério da Fazenda, com antecedência mínima de quinze dias;

IX - fiscalizar a prestação dos serviços e a manutenção dos bens arrendados, cumprindo e fazendo cumprir as cláusulas e condições avençadas nas outorgas e aplicando penalidades pelo seu descumprimento;

X - propor ao Ministério dos Transportes a declaração de utilidade pública, para fins de desapropriação ou instituição de servidão administrativa, dos bens necessários à implantação ou manutenção dos serviços afetos a sua competência;

XI - autorizar e fiscalizar projetos e a realização de investimentos, no âmbito das outorgas estabelecidas;

XII - disciplinar atos e procedimentos para a incorporação ou desincorporação de bens, no âmbito das outorgas;

XIII - analisar e classificar, quanto às suas reversibilidades e indenizações, os bens das concessionárias bem como os investimentos autorizados e por elas realizados;

XIV - tomar as medidas para que os investimentos em bens reversíveis sejam contabilizados em contas específicas;

XV - promover estudos sobre a logística do transporte intermodal, ao longo de eixos ou fluxos de produção;

XVIII - manter cadastro das tarifas e dos preços praticados no âmbito das outorgas;

XIX - estabelecer padrões e normas técnicas relativas às operações de transporte terrestre de cargas especiais e produtos perigosos;

XXII - aplicar penalidades nos casos de não-atendimento à legislação, de descumprimento de obrigações contratuais ou de má prática comercial por parte das empresas concessionárias, permissionárias, autorizadas ou arrendatárias;

XXV - firmar convênios de cooperação técnica e administrativa com entidades e organismos nacionais e internacionais;

XXVII - organizar, manter e divulgar as informações estatísticas relativas às atividades de transporte terrestre;

XXVIII - dirimir administrativamente conflitos de interesses entre o Poder Concedente e os prestadores de serviços de transporte e arbitrar disputas que surgirem entre os referidos prestadores de serviços e entre estes e os usuários;

XXX - atuar na defesa e proteção dos direitos dos usuários, reprimindo as infrações e compondo ou arbitrando conflitos de interesses;

XXXIII - deliberar, na esfera administrativa e no âmbito de suas atribuições e competências, quanto à interpretação da legislação pertinente às atividades de transporte terrestre;

XXXVII - adquirir e alienar bens, adotando os procedimentos legais adequados para efetuar sua incorporação e desincorporação;

XXXIX - elaborar relatório anual de atividades e desempenho, destacando o cumprimento das políticas do setor, a ser enviado ao Ministério dos Transportes.

§ 1º A ANTT editará a regulamentação complementar aos procedimentos para as diferentes formas de outorga, previstas na Lei nº 10.233, de 2001.

§ 3º A ANTT articulará sua atuação com a do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor, visando à eficácia da proteção e defesa do consumidor dos serviços de transportes terrestres.

Art. 4º Compete à ANTT, especificamente ao transporte ferroviário:

I - promover e julgar licitações e celebrar os contratos de concessão para prestação de serviços de transporte ferroviário, permitida sua vinculação com contratos de arrendamento de ativos operacionais;

II - avaliar os impactos decorrentes de modificações unilaterais nos seus custos e receitas, alterações na legislação fiscal e de variações nos fatores de produção, no desempenho econômico-financeiro dos contratos de concessão;

III - promover e julgar licitações e celebrar contratos de concessão para construção e exploração de novas ferrovias, com cláusulas de reversão à União dos ativos operacionais edificados e instalados;

IV - fiscalizar diretamente, com o apoio de suas unidades regionais ou por meio de convênios de cooperação, o cumprimento das cláusulas contratuais de prestação de serviços ferroviários e de manutenção e reposição dos ativos arrendados;

V - regulamentar a classificação e a comunicação das ocorrências ferroviárias e apurar as causas de acidentes graves envolvendo vidas humanas, risco ambiental e patrimônio arrendado;

A Resolução nº 01 da ANTT, de 20 de fevereiro de 2002, publicada no Diário Oficial da União em 20/02/2002 aprovou seu Regimento Interno e sua Estrutura Organizacional.

Com relação a ANTT, merece destaque especial, a resolução n.º 44, de 04 de julho de 2002 (ver Anexo IV), que:

- a) Aprova a adequação à legislação vigente, sem qualquer alteração de seu conteúdo, a compilação em um único documento, dos diversos atos emitidos pelo Ministério dos Transportes e pela ANTT, relativos a prestação dos serviços de transporte ferroviário pelas empresas concessionárias, conforme Anexo a esta Resolução;
- b) Substituir por esta resolução, as Portarias do Ministério dos Transportes:
  - n.º 212, de 29 de junho de 1999, que aprovou a Norma Complementar n.º 1, de 29 de junho de 1999 e a Portaria n.º 9, de 11 de janeiro de 2000, que alterou a Norma Complementar n.º 1;
  - n.º 213, de 29 de junho de 1999, que aprovou a Norma Complementar n.º 2, de 29 de junho de 1999 e a Portaria n.º 9, de 25 de setembro de 2001, que alterou a Norma Complementar n.º 2/99;
  - n.º 214, de 29 de junho de 1999, que aprovou a Norma Complementar n.º 3, de 29 de junho de 1999;
  - n.º 10, de 11 de janeiro de 2000, que aprovou a Norma Complementar n.º 4, de 11 de janeiro de 2000;
  - n.º 8, de 11 de janeiro de 2000, que aprovou a Norma Complementar n.º 5, de 11 de janeiro de 2000;
  - n.º 24, de 08 de fevereiro de 2000, que aprovou a Norma Complementar n.º 6, de 08 de fevereiro de 2000 e a n.º 89, de 4 de abril de 2000, que alterou a Norma Complementar n.º 6;
  - n.º 109, de 19 de abril de 2000, que aprovou a Norma Complementar n.º 7, de 19 de abril de 2000;

- n.º 273, de 8 de agosto de 2000, que aprovou a Norma Complementar n.º 8, de 8 de agosto de 2000;
- n.º 309, de 21 de agosto de 2000, que aprovou a Norma Complementar n.º 9, de 21 de agosto de 2000;
- n.º 1/STT/MT, de 20 de janeiro de 2000;
- n.º 2/STT/MT, de 12 de março de 1999;
- n.º 447/MT, de 15 de outubro de 1998;

E seu anexo, onde se faz a Compilação dos atos relativos à prestação dos serviços de transporte ferroviário pelas empresas concessionárias.

Também deve ser destacado o seguinte texto institucional da ANTT, intitulado Ações de Integração e Adequação Operacional das Ferrovias, datado da primeira quinzena de maio de 2003, o qual provavelmente deve ter sido considerado como um dos elementos de referência para a elaboração do Plano Nacional de Revitalização dos Transportes.

## **CAPÍTULO 5**

PRIVATIZAÇÃO DA MALHA DA REDE FERROVIÁRIA FEDERAL SA – RFFSA:

O CASO DA COMPANHIA FERROVIÁRIA DO NORDESTE - CFN

## **CAPÍTULO 5**

# **PRIVATIZAÇÃO DA MALHA NORDESTE DA REDE FERROVIÁRIA FEDERAL S. A. – RFFSA: O CASO DA COMPANHIA FERROVIÁRIA DO NORDESTE – CFN**

### **5.1 ASPECTOS RELEVANTES DA PRIVATIZAÇÃO DA REDE FERROVIÁRIA FEDERAL SA - RFFSA**

Conforme visto em capítulo anterior (capítulo 3), em abril de 1990, o PND é criado através da Lei N.º 8.031, e, em 10 de março de 1992, o Decreto n.º 437, incluiu a AGEF, a RFFSA e a VALEC no PND.

Em maio de 1991 a Comissão de Privatização dos Serviços de Transportes da RFFSA, assim se pronuncia em seu Relatório Final (GEIPOT, 1991), denotando a perspectiva Neoliberal – Privatizante, norteadora deste trabalho:

“A necessidade de se reduzir a excessiva participação do segmento estatal na atividade econômica a par de privilegiar a simplificação de procedimentos com vistas a proporcionar serviços de melhor qualidade e eficiência, recomenda que se acelere a transferência de funções hoje exercidas pelo setor público para a iniciativa privada.

De modo geral, tem-se observado que o estado brasileiro vem apresentando uma participação que em muitos casos, tem excedido os limites de suas legítimas atribuições como indutor do desenvolvimento nacional.

Neste particular, a proposta setorial, contida no Plano Plurianual de Ação (PPA), reflete as diretrizes e os princípios fixados pelo programa Nacional de Desestatização, criado recentemente, objetivando o fortalecimento da iniciativa privada, a redução da presença do Estado nas atividades produtivas e uma maior eficiência da Administração Pública Federal.

“Especificamente em relação ao Setor de Transportes, concorda-se quanto à necessidade de se limitar a presença estatal na economia, fazendo-a refluir a níveis mais consentâneos com o que a sociedade considera legítimo no contexto das atribuições do Estado.

Especificamente em relação ao subsetor ferroviário, pretende-se estimular a participação de segmentos privados na operação, provisão de equipamentos e nos serviços acessórios ou correlatos ao transporte ferroviário, buscando-se maior eficiência e contribuição da modalidade”.

O excerto acima leva à necessidade de se considerar as palavras de dois filósofos:

- a) O primeiro é Karl Marx que, em a Ideologia Alemã (MARX e ENGELS, 1984), refere-se às idéias da(s) classe(s) dominante(s) como sendo as idéias dominantes, em qualquer momento da História do homem quando há divisão social em classe.
- b) O segundo, Henri Lefebvre (LEFEBVRE, 1981), em seu livro, *Para Compreender o Pensamento de Karl Marx*, explica que as classes dominantes procuram validar socialmente seu(s) interesse(s) de classe(s) disfarçando-os sob a forma de “*interesse nacional*” ou “*interesse social*.”

Com o propósito de se ter uma estimativa aproximada, dos interesses em jogo quando da privatização da RFFSA, inclusive os legítimos interesses nacional e coletivo, posto que foi privatizado um patrimônio público, construído em mais de um século com investimento público. é pertinente se ter um quadro dos investimentos realizados tão somente nos últimos cinquenta anos, principalmente pelo BNDES. Para isso, um capítulo do Livro, BNDES 50 Anos – Histórias Setoriais de Dezembro de 2002 (BNDES, 2002) , intitulado “O Transporte Ferroviário de Cargas”, cujo autor, Sander Magalhães Lacerda, é bastante esclarecedor, por meio do seguinte trecho:

“O primeiro contrato de financiamento realizado pelo BNDS, em 1952, destinou recursos para a Estrada de Ferro Central do Brasil, no âmbito dos projetos delineados pela Comissão Mista Brasil-Estados Unidos (CMBEU). Durante a década de 50, o Banco continuou a apoiar o setor ferroviário, mediante desembolsos em vários projetos. A partir de 1974, após uma fase de desaceleração dos investimentos, os desembolsos para o setor aumentaram acentuadamente. Nos anos 70 e no início dos 80, eles se destinavam a financiar a recuperação e a modernização da malha da Rede Ferroviária Federal S/A (RFFSA) e da Ferrovia Paulista S/A (Fepasa)”.

Note-se que, durante a segunda metade do século XX, e até a concessão das ferrovias estatais no final da década de 90, a indução de investimentos no setor visava a aumentar a capacidade de transporte das ferrovias e, simultaneamente, criar demanda por equipamentos ferroviários produzidos pela indústria nacional. Essa articulação entre as políticas públicas de investimentos e a indústria interna caracterizava a substituição de importações para o setor.

Entretanto, a partir dos anos 90, houve modificação do papel do governo no setor, com a concessão da operação das ferrovias ao setor privado e a criação da Agência Nacional de Transportes Terrestres, órgão regulatório. Entre 1996 e 1999, cederam-se à iniciativa privada as ferrovias da RFFSA e da Fepasa, por R\$ 2,8 bilhões. O BNDES, como agente do Programa Nacional de Desestatização, elaborou, através da contratação de consultores, o modelo de privatização do setor.

Retroagindo no tempo, pode-se observar que, entre 1959 e 2001, a produção das ferrovias brasileiras, em TKU, cresceu a uma taxa média anual de 6,5%. Entre 1956 e 2001, os investimentos realizados nas ferrovias da Companhia Vale do Rio Doce (CVRD) e da RFFSA totalizaram R\$ 68 bilhões (valores em reais, de 31/12/2001).

Sander Magalhães Lacerda (IN: BNDES, 2002) mostra o investimento total efetuado na RFFSA, incluindo-se os 11 bilhões de Reais aportados pelo BNDES, mais os recursos do Tesouro Nacional e empréstimos externos – nos seguintes termos:

“Entre 1956 e 2001, investiram-se R\$ 55 bilhões na RFFSA e R\$ 14 bilhões na CVRD. Os investimentos na RFFSA, após terem permanecido em R\$ 740 milhões anuais entre 1956 e 1970, sofrem forte aceleração a partir de 1971, alcançando R\$ 4,4 bilhões em 1976. nos anos seguintes, os investimentos, apesar de ainda elevados, diminuem bastante, até voltarem, em meados dos anos 80, aos níveis dos 60. A grande elevação durante a década de 70 e o início da década seguinte reflete a política de investimentos do governo federal, através do I e do II PND; já a posterior diminuição se relaciona ao estrangulamento fiscal do governo brasileiro, a partir da crise da dívida externa, nos 80. Entre 1985 e 1993, o investimento médio anual da RFFSA é de R\$ 709 milhões. No período 1994-96, que precede a concessão da Rede a particulares, os investimentos diminuem ainda mais, para uma média anual de R\$ 70 milhões (em 1995, são de apenas R\$ 18 milhões). Após as privatizações, os investimentos voltam a crescer, agora para R\$ 414 milhões anuais”.<sup>5</sup>

Talvez o autor expresse de forma mais adequada a realidade deste investimento total subdividindo-o em dois períodos; um totalmente estatal, entre 1956 e aproximadamente 1997, e o outro de 1998 a 2001, onde houveram investimentos financiados pelo BNDES (“para-estatal”) e uma parcela privada. Certamente, comprovar-se-ia que o investimento privado com recursos próprios corresponderia, no

---

<sup>5</sup> Estes valores estão em reais de 31/12/2001.

máximo, a cerca de 2,5% deste valor, isto é, em torno de R\$1.369,95 milhões de Reais, supostos em valores de 31/12/2002.

A seguir, analisar-se-á alguns dos argumentos empregados por representantes oficiais ou oficiosos do Governo FHC, na tentativa de justificar a privatização da RFFSA, nos momentos críticos do referido procedimento.

Elena Landau, então Diretora de Desestatização do BNDES, uma das pessoas-chaves a comandar o processo, o agente executor do Programa Nacional de Desestatização, no Seminário, “Privatização de Ferrovias – O Progresso nos Trilhos”, realizado em São Paulo no dia 14 de fevereiro de 1996, organizado pela Confederação Nacional do Transporte, a entidade “de classe” mais representativa dos interesses dos capitalistas pertencentes ao setor do transporte, assim se expressa:

“O BNDES passou de uma fase de venda de empresas do setor produtivo para outra, de venda de empresas. Isto foi uma tarefa de enorme complexidade e de maior responsabilidade ainda, porque o **objetivo principal** do PND, **é a atração**<sup>6</sup> de investimentos para a melhoria da qualidade dos serviços fornecidos à população e a redução do custo de produção.

Enfatizando, mais uma vez, beirando a redundância, Elena Landau observa:

“O objetivo fundamental, do nosso edital, do nosso trabalho, da modelagem, como foi dito, é a qualidade do serviço, para que este atinja níveis de segurança e confiabilidade de Primeiro Mundo, e o Brasil não precise se envergonhar dos números da Rede Ferroviária. E nessa nova fase privatização dos serviços, a Rede é o exemplo maior de que estamos dando prioridade absoluta aos investimentos. A questão é garantir que, junto com a transferência da operação para o setor privado sejam atraídos investimentos”.

Encerrando a apologia do(s) investimento(s) privado(s) agregados por Elena Landau, tem-se:

“Acho que o edital, na determinação de preço, procurou enfatizar a questão do investimento.”

Cabe agora infirmar a argumentação da Diretoria de Desestatização do BNDES, concernentes aos futuros investimentos a serem realizados pelos concessionários – arrendatários-operadores, “compradores” das seis malhas da então RFFSA. Será usado

---

<sup>6</sup> Comentário e grifos do autor da dissertação.

nesse procedimento, de infirmação, a tabela 5.1, obtida em consulta ao sítio de Departamento de Transportes Ferroviários da Secretária de Transportes Terrestres do Ministério dos Transportes (DTF / STT/ MT):

Tabela 5.1: Investimentos e outras inversões e previsões dos planos trienais

<b>Investimentos e outras inversões e previsões dos planos trienais , (em milhões de reais)</b>									
<b>CONCESSIONÁRIAS</b>	<b>Início da concessão</b>	<b>objetivo</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002<sup>3</sup></b>
FERROVIA NOVOESTE S.A.	01/07/1996	realizado	1,23	8,79	7,39	7,30	7,62	9,28	1,83
		previsão	-	11,60	6,76	5,16	7,87	9,25	10,94
FERROVIA CENTRO-ATLÂNTICA S.A.	01/09/1996	realizado	11,62	61,38	60,39	53,92	89,77	143,87	35,55
		previsão	-	80,60	94,70	32,55	97,55	88,00	73,00
MRS LOGÍSTICA S.A.	01/12/1996	realizado	-	108,64	82,42	75,97	105,74	82,92	42,44
		previsão	-	92,43	93,20	46,80	71,07	98,37	73,41
FERROVIA TEREZA CRISTINA S.A.	01/02/1997	realizado	-	2,48	2,68	3,59	1,62	1,34	1,27
		previsão	-	1,20	3,09	2,90	4,94	4,99	3,48
AMÉRICA LATINA LOGÍSTICA DO BRASIL S.A.	01/03/1997	realizado	-	59,75	40,24	93,28	82,35	76,42	37,64
		previsão	-	55,75	28,03	49,90	81,64	71,52	75,00
COMPANHIA FERROVIÁRIA DO NORDESTE	01/01/1998	realizado	-	65,30 <sup>1</sup>	4,46	10,19	8,00	(2,08)	6,49
		previsão	-	-	1,99	10,15	15,00	18,00	82,48

Notas: (\*) Subconcessionária da Estrada de Ferro Paraná Oeste S.A. - FERROESTE.

Aplicados na Malha Nordeste pela Rede Ferroviária Federal S.A.

(2) Deste total de R\$ 1,31 milhões, R\$ 1,225 milhões referem-se ao valor pago em leilão e R\$8 mil ao valor aplicado em veículos e equipamentos de processamento de dados.

(3) Dados disponíveis até: março: NOVOESTE; junho: FCA, MRS, ALL, CFN, FTC.

Fonte: DTF/STT/MT

Note-se que, as Concessionárias devem dar, anualmente, conhecimento prévio de plano trienal de investimentos para atingimento dos parâmetros de segurança da operação da ferrovia e das demais metas de desempenho estabelecidas nos contratos de concessão, não sendo obrigadas, por contrato, a alcançar os valores de suas previsões. Os valores para cada triênio são corrigidos anualmente.

Mesmo considerando-se que a tabela acima não determina a preços de que ano (e mês) estão referenciados seus valores, apenas informando “Os valores para cada triênio são corrigidos anualmente”. Mas, observando-se que a última coluna, para o investimento realizado é de 2002, pode-se assumir, por dedução, que os valores estão a preço de 31 de dezembro de 2002.

Assim constata-se que os investimentos privados nas malhas concessionárias da RFFSA (como esta era constituída até 1996 e até a privatização da Malha Nordeste, em

julho de 1997) no período transcorrido entre 1996 e 2001 correspondem a R\$ 1.369,95 milhões de Reais. Então, se tornamos o investimento total na Rede, realizado apenas de 1956 a 2001, de R\$ 55 bilhões de reais (conforme Magalhães, a preços de 31/12/01) temos aproximadamente – devido às diferenças entre o referenciamento de preços – a “expressiva” participação privada no investimento total de 2,5%. O que concluir a respeito dos argumentos básicos, da Diretoria de Desestatização do BNDES, figura exponencial no processo de privatização ocorrido no Brasil entre 1995 e 1999, no que tange à “desestatização” da RFFSA?

O ex-deputado federal, Haroldo Lima, em artigo na Revista Princípios nº 66, de 2002, cujo título é, “Conseqüências da Privatização na Herança que nos Entregam”, escreve o seguinte sobre Elena Landau:

“A promiscuidade entre os interesses públicos e privados sempre esteve presente nos dois mandatos de FHC, seja no setor financeiro, onde dirigentes do Banco Central e de outros bancos públicos transitavam com suspeita desenvoltura, seja na “privatização”, onde determinadas figuras ora estavam do lado vendedor, em cargos-chave do BNDES, ora do lado oposto, nas diretorias dos grupos compradores.

Exemplo marcante dessa promiscuidade é o da Sra. Elena Landau que ocupou durante anos a Diretoria de Privatizações do BNDES, de onde conduziu dezenas de privatizações, inclusive aquelas em que o beneficiário maior foi o Grupo Opportunity, controlado por Pêrsio Arida, coincidentemente marido da Sra. Elena Landau. Esta, tão logo deixou o BNDES, virou diretora do Opportunity e hoje representa o grupo no conselho de Administração da CEMIG”.

Sérgio A. Marques, no texto para discussão N° 434 do IPEA, em março de 1996 (IPEA, 1996), cujo título é; “Privatização do Sistema Ferroviário Brasileiro”, sintetiza, com muita propriedade, as justificativas para a privatização da RFFSA, segundo a ótica do grupo que comandava o destino da nação brasileira:

“A falta de congruência da RFFSA às lógicas de entidade empresarial e de instrumentos da política de governo, a imagem de ineficiência medida pela produção estagnada e pela inapetência na competição intra e intermodal no mercado de transportes, seus déficits operacionais, a pressão por recursos fiscais compensatórios, a deterioração de seus níveis de serviço, o desinvestimento e problemas regulamentares aguçados em tempo de crise fiscal (quando um novo modelo ideológico, centrado na Reforma do Estado e na necessidade

de incrementar a eficiência global da economia, alcança o país) – tudo encaminha a RFFSA no rumo da privatização”.

A seguir, ver-se-á como se processou concretamente a Privatização da RFFSA.

## 5.2 A REDE FERROVIARIA FEDERAL S.A. – SUA PRIVATIZAÇÃO

A malha integrada nacional da RFFSA, com aproximadamente 29.000 km, foi dividida em cinco lotes para a privatização: Sul, Oeste, Leste, Nordeste, todos com bitola métrica; e Sudeste, malha de bitola larga (1,6 m). Além desses, houve um leilão específico para o trecho isolado para Tereza Cristina, em Santa Catarina. A Tabela 5.2, apresentada a seguir, mostra a malha da RFFSA antes da privatização.

Tabela 5.2: Malha da RFFSA à Época da Privatização

<b>Malha da RFFSA à Época da Privatização</b>	
<b>MALHA</b>	<b>CARACTERÍSTICAS</b>
Malha Sudeste – MG, RJ e SP	1.674 km, bitola larga (1,6 m)
Malha Leste – MG, GO, DF, ES, RJ, BA e SE	7.080 km, bitola métrica.
Malha Sul – PR, SC e RS	6.586 km, bitola métrica.
Malha Nordeste – AL, PE, PB, RN, CE, PI e MA	4.535 km, bitola métrica
Malha Oeste – SP e MS	1.621 km, bitola métrica
Trecho isolado (SC)	164 km, bitola métrica

**Fonte:** Elaboração do Autor a Partir de BNDES - Informes Infra-estrutura, Maio/99

O argumento central argüido pelo governo federal, através do BNDES, para privatizar a operação do sistema (concessão e arrendamento dos ativos operacionais) foi: “... a RFFSA transformou-se em prestadora de serviços para um escopo reduzido de clientes, especialmente mineradoras, processo similar ao da FEPASA, combustíveis e minérios. Como a atividade de transporte ferroviário é intensiva em capital e apresenta rendimentos crescentes de escala, operar com ociosidade resulta em prejuízos a serem cobertos pelo controlador, o setor público. Assim a opção de privatizar a operação de transportes, com o valor mínimo de concessão definido pela expectativa do fluxo futuro de caixa, foi a melhor forma de tentar reativar o setor sem gerar maiores pressões sobre as finanças públicas”. (BNDES, 2000).

A Tabela 5.3 apresenta o preço mínimo e o de venda do leilão da privatização, para cada uma das malhas leiloadas.

Tabela 5.3: Datas, Preços Mínimos e de Venda dos Leilões de Privatização, por Malha

<b>Datas, Preços Mínimos e de Venda dos Leilões de Privatização, por Malha (milhões de reais)</b>			
<b>Malha</b>	<b>data do leilão</b>	<b>preço mínimo</b>	<b>preço de venda</b>
<b>Oeste</b>	Abril – 1996	60,2	62,4
<b>Centro-Oeste</b>	Julho – 1996	316,9	316,9
<b>Sul</b>	Setembro – 1996	888,9	888,9
<b>Tereza Cristina</b>	Novembro – 1996	16,6	18,5
<b>Sudeste</b>	Dezembro – 1996	158,0	216,6
<b>Nordeste</b>	Julho - 1997	11,5	15,8

**Fonte:** BNDES, Maio/99, Informes Infra-estrutura, Maio/99

“A Rede possui um ativo total da ordem de US\$ 18 bilhões, com ativo arrendado na faixa de 12 a 13 bilhões de dólares, e permanece ainda com um ativo não operacional na ordem de US\$ 4 bilhões. Entretanto, a Rede ao longo dos anos acumulou um passivo no valor de US\$ 3,75 bilhões ...”, nas palavras de José Alexandre, diretor de Reestruturação de “Negócios” da Rede (preposto do Ministério dos Transportes) na (Revista Ferrovia, de dezembro/1996).

Compare o parágrafo acima, com o que foi demonstrado na 1ª seção deste capítulo

O íntegro e competente jornalista econômico Aloysio Biondi observa, a respeito:

“Os preços divulgados para as ferrovias são fictícios: houve apenas uma entrada de 10 a 15% (só para a malha Sudeste o percentual chegou a 30%); o valor restante será pago em 30 anos, sem correção para o saldo devedor, isto é, com atualização apenas das prestações, trimestrais”. (BIONDI, 1999).

Todo esse Patrimônio Público, que levou décadas de esforço para ser construído por gerações de brasileiros, foi levado a leilão e “vendido” na Bolsa de Valores do Rio de Janeiro pela “astronômica” “quantia de R\$ 1.519,1 milhões de Reais a preços de maio de 1999, segundo o BNDES, agente executor do PND.

Uma excelente oportunidade de “negócio” aproveitada pelos “compradores arrendatários – concessionários – operadores”.

A movimentação de cargas pelas ferrovias brasileiras sempre possuiu um escopo restrito, com quase todas elas apresentando mais de 50% de suas cargas concentradas em um único produto, conforme mostra a Tabela 6.4, apresentada na página seguinte.

Tabela 5.4: Principais Cargas Movimentadas (1997)

Malha	Unidade	Grãos	Combustível	Cimento	Celulose	Minérios	Outros	Total
LESTE	Mil TU	1.081	2.297	6.214	N. D.	5.687	1.601	16.880
	Milhão	873,42	1.231,66	1.861,91	N. D.	490,84	882	5.340
	TKU Km (2)	808	536	300	N. D.	86	551	316
VITÓRIA-MINAS (1)	Mil TU	N. D.	N. D.	2.035	696	98.538	5.591	106.860
	Milhão	N. D.	N. D.	689,06	255	53.127	2.527	56.599
	TKU Distância Média Km (2)	N. D.	N. D.	339	366	539	452	530
SUDESTE	Mil TU	N. D.	N. D.	3.262	N. D.	43.598	3.878	50.738
	Milhão	N. D.	N. D.	1.269,48	N. D.	18.629	424,89	20.323
	TKU Km (2)	N. D.	N. D.	389	N. D..	427	110	401
SUL	Mil TU	2.437	2.324	724	3.949	N. D.	2.011	11.445
	Milhão	1.662	1.059,67	454,62	1.825	N. D.	1.189	6.191
	TKU Km (2)	682	456	628	462	N. D.	591	541

Notas: (1) De propriedade da então Estatal Companhia Vale do Rio Doce;  
(2) Distância Média.  
(3) Os valores em milhão de TKU, anteriormente fracionados, foram aproximados para inteiro  
N. D. Não Disponível

Fonte: Elaboração do Autor a Partir de BNDES - Informes Infra-estrutura, Maio/99.

Após a privatização esperavam-se aumentos expressivos e sistemáticos da participação do modo ferroviário na movimentação total de cargas do país, o que não tem sido observado, que mostra o resultado no primeiro ano de operação privada de toda a malha da RFFSA. Como pode ser observado ao analisar a Tabela 5.5 a seguir.

Tabela 5.5: Quantidade Média Transportada por Trecho Ferroviário

Quantidade Média Transportada por Trecho Ferroviário (milhões TKU)			
NOME DA CONCESSÃO	RFFSA – MÉDIA (1993/95)	CONCESSIONÁRIO PRIVADO	VARIAÇÃO %
Novoeste	1.786	1.578	0,884
FCA	6.645	7.019	1,056
MRS	20.534	21.204	1,033
Tereza Cristina	93	166	1,785
FSA	8.323	8.347	1,003
CFN	825	640	0,776

**Fonte:** BNDES, Informes Infra-estrutura, Maio/99

Os novos concessionários privados obtiveram inexpressivas elevações nos níveis de produção de transportes, medidos em tonelada útil por quilômetro - TKU, com relação aos apresentados pela Rede Ferroviária Federal S.A., não tendo conseguido atingir as metas estabelecidas nos contratos de privatização. Assim como não foi alcançada a meta de reduzir o número de acidentes por trem/km percorrido na malha.

O Relatório Trimestral de Acompanhamento das Concessões da RFFSA, elaborado pelo BNDES no 3º trimestre de 1998, que apresenta dados sobre o desempenho comercial e administrativo dos concessionários, enfatiza os seguintes aspectos:

- a) as receitas operacionais não apresentam alterações significativas;
- b) não ocorreram modificações expressivas no perfil dos produtos transportados, isto é, a matriz de mercado das concessionárias privadas permanece praticamente a mesma da operadora estatal;
- c) tem ocorrido uma apreciável e continuada redução do contingente de empregados, aproximadamente de 40% em relação à situação verificada imediatamente antes da privatização, sendo essa a explicação para o aumento da produtividade do trabalho, medida em TKU/empregado, na medida em que não houve mudanças tecnológicas derivadas de novos investimentos;

Concluindo com:

“Desta forma, pode-se afirmar que os concessionários privados promoveram uma adequação dos níveis de utilização do fator trabalho à função de produção já existente, o que lhes possibilitou os ganhos de lucratividade, que justificaram sua participação no processo de privatização. Do ponto de vista macroeconômico, as contas públicas foram evidentemente beneficiadas quer pela pressão dos subsídios não mais necessários, quer pelo ingresso dos recursos recebidos e a receber, mas o ‘Custo Brasil’ ainda não foi rebaixado, na medida em que a matriz de transporte continua com sua composição quase inalterada”. (BNDES, 1998)

A juízo deste pesquisador, as afirmações do parágrafo anterior são falaciosas, o que espera demonstrar neste capítulo.

As informações mais atuais, foram possíveis de obter, sobre o Sub-Sistema Ferroviário de Carga no Brasil, pós-privatização constam na Revista da Confederação Nacional dos Transportes CNT, número 50, janeiro de 2000, cuja síntese é apresentada a seguir:

- a) sistema ferroviário brasileiro chega ao ano 2000 com avanços importantes, mas menos positivos que os esperados;
- b) toda a antiga malha estatal federal, de 29.000 quilômetros, foi privatizada nos últimos quatro anos. Os concessionários, que “pagaram” R\$ 1,746 bilhão à União, enxugaram os setores administrativos e recuperaram linhas e equipamentos;
- c) investiram R\$ 1,114 bilhão até o fim de 1999, de acordo com dados do Departamento de Transportes Ferroviários do Ministério dos Transportes e está previsto que invistam mais R\$ 696 milhões até o fim de 2001;
- d) volume de carga transportada cresceu 4,4% em 1997, 11,9% em 1998 e não foi muito além em 1999;
- e) a receita operacional líquida cresceu 6,5% em 1998, mas o fechamento das contas de 1999 deverá apresentar déficit;
- f) as tarifas praticadas tiveram redução de 4,8%, o que representa um repasse de ganhos acumulados aos clientes de 7% nos preços, ou uma contribuição de R\$ 60 milhões para a redução do custo de transportes;
- g) índice de imobilização de equipamentos operacionais caiu dos 40% observados em 1996 para menos de 20%;
- h) número de acidentes teve uma redução de 23,8% (com reflexo na segurança e nível de serviço);
- i) a produtividade medida por empregado teve um incremento de 130%, passando de 1,4 milhão de TKU para 3,2 milhões, chegando a gerar resultados operacionais positivos para reverter o quadro deficitário inicial;
- j) a participação das ferrovias na matriz de transportes aumentou pouco. Era de 21% no início da década e ainda não chegou a 25%, segundo a

avaliação da Associação Nacional dos Transportadores Ferroviários – ANTF;

- k) os critérios que orientaram a fixação de metas, elaboradas pela Comissão Federal de Transportes Ferroviários – COFER, estão sendo revistos. Agora as metas estão sendo fixadas levando em conta, além do volume transportado e da redução de acidentes, os investimentos feitos, a taxa de cobertura operacional e o nível dos usuários;
- l) de acordo com o professor de Engenharia de Transporte da Coordenação de Programas de Pós-Graduação (em Engenharia) da Universidade Federal do Rio de Janeiro, Ronaldo Balassiano, somente em 2010, as ferrovias ultrapassarão a 30% de participação na matriz de transporte nacional (BALASSIANO,)

Os resultados de duas pesquisas apresentadas a seguir, efetuadas pela Secretaria dos Transportes Terrestres – Departamento de Transportes Ferroviários do Ministério dos Transportes (MT, 1997, MT, 1998), permitem obter perfil atual.

A primeira, intitulada Critério de Avaliação e Desempenho das Concessionárias, realizada em 1999, no período compreendido entre 1997 e 1998. A qual avaliou o desempenho operacional e econômico-financeiro das concessionárias originárias do processo de privatização das malhas da RFFSA, de acordo com a Portaria N° 447/MT, de 15 de outubro de 1998 (MT, 1998) .

O desempenho supracitado é medido através da seguinte expressão matemática denominada Critério de Avaliação de Desempenho – CAD:<sup>7</sup>

$$CAD(n) = \frac{[(4xPMP) + (2xPMA) + (4xPIR) + CPT + CRF + (2xTCO) + TCT + (5xSU)]}{20}$$

Onde:

CAD: Critério de Avaliação de Desempenho;

PMP: percentual das metas de produção;

PMA: percentual das metas de redução no número de acidentes;

PIR: percentual de investimento realizado;

CPT: crescimento do produto TKU por funcionário;

<sup>7</sup> Ver Resolução n° 44 da ANTT, no Anexo II

CRF: crescimento da receita por funcionário;

TCO: taxa de cobertura operacional;

TCT: taxa de cobertura total;

SU: satisfação do usuário.

Do conjunto de informações resulta a Tabela 5.6, apresentada a seguir, de avaliação de desempenho, por companhia privatizada.

Tabela 5.6: Resultados da Avaliação do Desempenho das Concessionárias – 1997/1998

<b>Resultados da Avaliação do Desempenho das Concessionárias – 1997/1998</b>		
<b>CONCESSIONÁRIAS</b>	<b>NOTA DO CAD</b>	<b>CLASSIFICAÇÃO DO DESEMPENHO</b>
Ferrovias Novoste S.A.	65,81	BOM
Ferrovias Centro-Atlântica S.A.	71,93	BOM
MRS Logística S.A.	76,32	BOM
Tereza Cristina S.A.	72,03	BOM
ALL – América Latina Logística do Brasil S.A.	82,69	EXCELENTE
Companhia Ferroviária do Nordeste	71,02	BOM

Fonte: Critério de Avaliação e Desempenho das Concessionárias (MT1999)

A segunda pesquisa é a de Avaliação do Nível de Satisfação do Usuário, de 1999, de acordo com o definido nos contratos de concessão entre a União e as empresas ferroviárias para verificar a qualidade dos serviços prestados que é identificada pela consecução das metas de produção e redução do número de acidentes.

A Lei Nº 8.987, de 13.02.95 (Lei das Concessões), estabelece no art. 3º que “as concessões e permissões sujeitar-se-ão à fiscalização pelo Poder Concedente responsável pela delegação, através do respectivo Ministério Supervisor, com cooperação dos usuários. Define o art. 6º, §2º, regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas”. (BRASIL, 1995a).

Assim, o nível de Satisfação do Usuário – SU, é resultante da média aritmética da pontuação obtida para a acessibilidade, adequação, confiabilidade, tarifa, relação com o cliente e segurança dos serviços prestados.

A pesquisa apresentou os seguintes resultados, expressos na Tabela 5.7.

Tabela 5.7: Índice de Satisfação do Usuário

<b>Índice de Satisfação do Usuário</b>	
<b>CONCESSIONÁRIAS</b>	<b>ÍNDICE DE SATISFAÇÃO DO USUÁRIO</b>
Ferrovia Novoeste S.A.	60,97
Ferrovia Centro-Atlântica S.A.	65,71
MRS Logística S.A.	66,11
Tereza Cristina S.A.	80,00
ALL – América Latina Logística do Brasil S.A.	64,76
Companhia Ferroviária do Nordeste	62,01

Fonte: Avaliação do Nível de Satisfação do Usuário (MT 1999)

### **5.3 A MALHA NORDESTE DA RFFSA E A PREPARAÇÃO DE SUA PRIVATIZAÇÃO – O PROJETO NORDESTE.**

A Malha Nordeste possuía em 1996, último ano de sua operação como estatal, (pois seria privatizada em julho/97), aproximadamente, 4.600 km de trilhos distribuídos entre os estados do Maranhão, Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba e Alagoas. Apresentando os seguintes resultados operacionais, entre os anos 1992-1996, mostrados na tabela 5.8

Tabela 5.8: Transporte na Malha Nordeste: Volume e Receita – 1992/1996

<b>Transporte na Malha Nordeste: Volume e Receita – 1992/1996</b>					
	<b>1992</b>	<b>1993</b>	<b>1994</b>	<b>1995</b>	<b>1996</b>
TU (milhões)	1870	1940	1846	1828	1346
TKU (103)	829.069	881.311	926.589	767.344	636.558
Receita (1)	104.805	2.436	25.083	25.263	22.291

Nota (1) : 1992 e 1993 em milhões de cruzados e entre 1994 a 1996 em milhões de reais

Fonte: Anuário Estatístico da RFFSA (RFFSA, 1997)

Seu melhor desempenho, dos últimos quinze anos, aconteceu em 1986, quando em sua malha foram transportados 1 bilhão de TKU. Mas independentemente dos resultados operacionais apresentados, sua privatização já estava decidida e em andamento, posto que as demais malhas da RFFSA já haviam passado pelo mesmo processo.

A situação da via permanente: trilhos, dormentes, e das locomotivas era tão precária que a velocidade dos trens não podia ultrapassar a 15 km, por razão de segurança.

Diante desse quadro o Governo Federal, para tornar mais atrativa esta Malha, visando sua eminente privatização, obteve um financiamento no valor de US\$ 74 milhões junto ao Banco Mundial. Esses recursos foram utilizados da seguinte maneira:

- a) Recuperação da superestrutura da via permanente - 3.267 km espalhados por toda malha, tendo sido trocados 312 mil dormentes (25% do total) por estarem completamente podres; 5.000 toneladas de trilhos foram instalados e 163 mil m<sup>3</sup> de lastro trocados – tudo isso a um custo de US\$ 30 milhões;
- b) Recuperação de 64 locomotivas - de um total de 71 (90% da frota), a um custo de US\$ 36 milhões;
- c) Complementação dos sistemas de comunicação terra-trem - US\$ 4,5 milhões, destinados à estes sistemas (equipados com rádio VHS) e para a instalação de sistemas de rotas pré-fixadas, com a implantação de molas nos pátios com o objetivo de mecanizar as operações.
- d) Rodas para vagões e locomotivas e conjuntos de baterias – US\$ 3,5 destinados à compra de 784 rodas para vagões e 64 conjuntos de baterias.

Providências, para aumentar o patrimônio e ativo operacional da rede, foram tomadas com a transferência de recursos remanescentes dos demais sistemas da RFFSA, principalmente da Malha Sul, avaliados em US\$ 15 milhões constando de:

- a) 20 locomotivas GM-12, provenientes da Malha Sul (totalizando agora 91);
- b) 441 vagões (totalizando agora aproximadamente 2.800) sendo: 240 tanques, 150 plataformas, 12 vagões fechados e 39 gôndolas;

A Malha Nordeste possuía ainda em seu acervo:

- a) 17 residências de conservação de via;
- b) 108 estações;
- c) 06 oficinas;
- d) 03 centros de controle operacional;
- e) O Patrimônio constituído em obras de arte era considerável;

- f) 720 obras de arte especiais, em uma extensão de aproximadamente 10 km, sendo: 518 com superestrutura metálica e 202 com superestrutura em concreto;
- g) haviam ainda outras 389 obras de arte, não cadastradas devido ao seu pequeno porte e utilização, sendo 273 com estruturas metálicas e 116 em concreto.

Medidas administrativas vinham sendo tomadas, desde janeiro de 1995, através um Plano de Incentivo à Demissão, para reorganizar o quadro de funcionários, (isto é desempregar pessoas), de forma a tornar mais leve a estrutura administrativa, conforme a Tabela 5.9 a seguir.

Tabela 5.9: Evolução do Quadro Funcional da Malha Nordeste da RFFSA

<b>Evolução do Quadro Funcional da Malha Nordeste da RFFSA</b>				
<b>REGIONAIS</b>	<b>JANEIRO/94</b>	<b>JANEIRO/95</b>	<b>JANEIRO/96</b>	<b>JANEIRO/97</b>
<b>São Luís</b>	780	764	659	449
<b>Fortaleza</b>	1.623	1.565	1.118	689
<b>Recife</b>	2.606	2.541	2.109	1.272
<b>Total</b>	5.009	4.824	3.866	2.027 (1)

Nota: 1600 funcionários em julho de 1997;  
1409 em 01 de Janeiro de 1998, primeiro dia de operação da CFN ( ou 28,13% do quadro em janeiro de 1994, um enxugamento (redução) de 71,87%, realizado as expensas do Tesouro Nacional – não se sabe a que custo.  
Seria para poupar os futuros Concessionários deste ônus?.

Fonte: RFFSA, 1995

A resolução nº 4/BNDES/MPO, de 13/de março de 1997 (ver anexo III), aprovou as condições para a desestatização dos serviços ferroviários e transporte de carga prestados pela Malha Nordeste da Rede Ferroviária Federal S.A - RFFSA.

“O BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL – BNDES, com os poderes conferidos pela Resolução CND nº 14/95, de 27 de junho de 1995, torna público que o Conselho Nacional de Desestatização, no uso das atribuições que lhe conferem os artigos 6º, inciso II, da Lei nº 8.031, de 12 de abril de 1990, com a redação dada pela Medida Provisória nº 1.481-46, de 14 de fevereiro de 1997, e em conformidade com as deliberações tomadas na reunião realizada em 05 de março de 1997; resolve:

Art. 1º Aprovar o preço mínimo para a desestatização do serviço público de transporte ferroviário de carga prestado pela Malha Nordeste da Rede Ferroviária Federal S.A. – RFFSA em R\$ 11.461.000,00.

Art. 2º Aprovar a composição deste preço mínimo da seguinte forma:

pela concessão: R\$ 573.050,00, equivalentes a 5%, destinados diretamente à União Federal;

pelo arrendamento e pela venda de bens de pequeno valor: R\$ 10.887.950,00, equivalente a 95%, destinados à RFFSA.

Os recursos destinados à RFFSA serão utilizados em conformidade com a Lei nº 8.031, de 12.04.90, alterada pela Medida Provisória nº 1.481-46, de 14 de fevereiro de 1997.

Art. 3º O pagamento do preço total será feito em 109 parcelas, devendo a primeira parcela ser paga na liquidação financeira do Leilão e as demais trimestralmente, concedido um prazo de carência de 3 (três) anos, contados do pagamento da primeira parcela.

O valor da primeira parcela é fixado em R\$ 2.292.200,00, acrescidos da diferença entre o preço mínimo e o lance vencedor do Leilão.

Cada uma das 108 parcelas trimestrais <sup>8</sup>restantes tem o valor de R\$ 500.000,00 e sofrerá reajuste, de acordo com a legislação aplicável, pela variação do IGP-DI da Fundação Getúlio Vargas e, no caso de sua extinção, pelo mesmo índice que a União Federal, por intermédio do Ministério dos Transportes, indicar para o reajuste das tarifas de referência para a concessionária, tomada como data base a do pagamento da primeira parcela.

Art. 4º Cada licitante poderá participar, direta ou indiretamente, em até 40% do capital votante da nova concessionária. A participação, em conjunto, de empresas estatais, é limitada a 20% do capital votante da concessionária, como excepcionalidade à Resolução CD/PND nº 15/91, de 19/08/91.

Art. 6º Deverá ser licitada, junto com a concessão da Malha Nordeste, o direito à concessão da operação dos serviços ferroviários de transporte de carga da Ferrovia Transnordestina, caso o projeto desta Ferrovia venha a ser efetivamente implantado pelo Poder Concedente ou por terceiros.” (BNDES, 1997)

A malha Nordeste da RFFSA foi leiloadada em julho de 1997 pelo montante de 15,8 milhões de Reais (a preços de maio de 1999, conforme o BNDES), um ágio de 37,4% em relação ao preço mínimo do leilão (ver tabela 5.3)

Vale ressaltar, assumindo o risco da redundância, o comentário do jornalista Aloysio Biondi, sobre a Privatização das Malhas da RFFSA. “Os preços divulgados para as ferrovias são fictícios: houve apenas uma entrada de 10 a 15% (só para a malha Sudeste o percentual chegou a 30%); o valor restante será pago em 30 anos, sem correção para o saldo devedor, isto é, com atualização apenas das prestações, trimestrais”. (BIONDI, 1999)

## **5.4 A COMPANHIA FERROVIÁRIA DO NORDESTE – CFN, E AS CONCESSIONÁRIAS DA RFFSA, PÓS-PRIVATIZAÇÃO**

### **5.4.1 A Companhia Ferroviária do Nordeste no período imediatamente posterior à privatização**

---

<sup>8</sup> Nota do autor da Dissertação: Sem correção Monetária para o saldo devedor.

A Companhia Ferroviária do Nordeste opera a Malha Nordeste da RFFSA, abrangendo as antigas Superintendências Regionais de Recife, Fortaleza e São Luís, ferrovia localizada nos Estados do Maranhão, Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco e Alagoas.

A outorga de concessão foi feita por Decreto em 30.12.97 e publicada no Diário Oficial da União, em 31.12.97 (BRASIL, 1997c), para a exploração do serviço público de transporte ferroviário de carga na Malha Nordeste, por um período de 30 anos, prorrogável por igual período.

Em seu primeiro ano de operação iniciada em 01 de janeiro de 1998, transportou 1,3 milhões de toneladas (diesel, álcool, óleo combustível, cimento, milho, etc.), equivalente a 647,66 milhões de TKU (tonelada de carga útil por km) não havendo assim alcançado a meta contratual estipulada para o primeiro ano de operação de 900 milhões de TKU (28,04% inferior ao previsto), ver tabela 5.10, abaixo.

Tabela 5.10: CFN – Principais Mercadorias Transportadas em 1998

<b>MERCADORIA TRANSPORTADA</b>	<b>TU (Milhares)</b>	<b>TKU (Milhares)</b>
Álcool	82	31.840
Alumínio	112	22.820
Cimento	105	75.110
Coque	19	11.720
Derivados de Petróleo	291	182.670
Gusa (ferro gusa)	28	102.690
Milho	227	26.250
Sal	30	13.760
<b>Outras Mercadorias</b>	<b>410</b>	<b>180.800</b>

Fonte: Dep. de T. Ferroviário – STT/MT, Março 1999.

Quando se comparam as principais cargas movimentadas em 1996 com as transportadas em 1998, percebe-se uma ligeira modificação no escopo delas através da inclusão do ferro gusa (102.690 mil de TKU), sal (13.760 mil de TKU) e o coque (11.720 mil TKU). Observa-se uma pequena participação do item “Outras Mercadorias”.

A direção administrativa da CFN adotou as seguintes medidas para melhorar o desempenho operacional e econômico-financeiro, cujo reflexo foi a inclusão das três novas cargas transportadas acima:

- a) a fim de atrair clientes ofereceu desconto de até 30% nos novos contratos comerciais;
- b) criou corredores expressos de transporte para interligar a matriz administrativa, Fortaleza a Recife e São Luís – os expressos Sudeste e Noroeste com os percursos de ida e volta (1.150 e 1.200 Km) sendo realizados em 52 e 54 horas a uma velocidade média de 44,23 e 44,44 km/h respectivamente. Trens com saídas diárias e razoável cumprimento dos horários;
- c) atenção especial à captação de carga a ser transportada por contêineres;
- d) demissão, por meio de um plano de incentivo, de 50% dos seus 1.409 funcionários e conseqüente aumento de produtividade – medida por TKU/empregado.

A meta contratual de redução do número de acidentes, também não foi cumprida, embora tenha havido uma melhoria em relação ao ano anterior (691 acidentes dos quais 625 foram descarrilamentos).

Os resultados operacionais econômico-financeiros da CFN no ano de 1999 foram mais significativos, segundo matéria (de capa) da Revista Ferroviária/Maio 1999.

Dado ao crescimento da demanda, a empresa não consegue atender a um terço do mercado consolidado mais próximo (em tempo, um estudo da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste – SUDENE/GEIPOT, 1999 intitulado “Identificação dos Fluxos Ferroviários do Corredor Nordeste”, aponta a existência de 38 produtos na Região, que podem render bons dividendos à malha)

Como decorrência do exposto acima, pretende ampliar fisicamente suas linhas, ampliando sua área de influência e captando novas cargas.

Para isso, deverão ser investidos cerca de 569 milhões de reais, nos próximos anos, somente na via permanente, para que o transporte ferroviário se torne competitivo

na Região, a fim de manter os antigos clientes da Malha Nordeste da RFFSA e atrair novos clientes e carga(s).

Além da construção, prevista, da Transnordestina, esta sendo planejado a execução do projeto chamado de Ferrovia do Gesso – com aproximadamente 100 km de extensão, interligando Araripina (região produtora de gesso 2 milhões de ton/ano e gipsita). O pólo produtor de cimento, próximo a Araripina, que deverá começar a produzir antes do término do ano 2.000, é outra justificativa para sua construção.

Wagner Bittencourt, ex-presidente da rede, explica que no caso da CFN, “...o grande ativo é a região de economia potencialmente mais dinâmica do Brasil”, “...a partir de levantamentos realizados pela concessionária, no ano passado, foram transportados pela ferrovia apenas 3% do mercado potencial da região. Nós acreditamos que podemos captar pelo menos 19% desse mercado, dependendo do tipo de produto... Com isso a gente cresce cinco vezes” (Revista Ferroviária, Maio/99).

#### 5.4.2 Conjuntura atual da CFN e da Concessionárias da RFFSA

Observando-se as Tabelas 5.11 e 5.12 apresentadas a seguir, relativas a metas contratuais, tornou possível realizar algumas constatações importantes.

Tabela 5.11: CFN – Metas contratuais de Segurança Operacional

METAS CONTRATUAIS DE SEGURANÇA OPERACIONAL PARA OS CINCO PRIMEIROS ANOS DE CONCESSÃO							
(ACIDENTES POR MILHÃO DE TRENS. KM)							
CONCESSIONÁRIAS	INÍCIO DA CONCESSÃO	OBJETIVO	1º ANO DE OPERAÇÃO	2º ANO DE OPERAÇÃO	3º ANO DE OPERAÇÃO	4º ANO DE OPERAÇÃO	5º ANO DE OPERAÇÃO
FERROVIA NOVOESTE S.A.	01/07/1996	REALIZADO	170,80	182,23	164,58	150,83	192,41
		META	-	98,80	88,40	72,80	62,40
FERROVIA CENTRO-ATLÂNTICA S.A.	01/09/1996	REALIZADO	117,51	89,33	92,21	88,38	87,05
		META	-	99,75	89,25	73,50	63,00
MRS LOGÍSTICA S.A.	01/12/1996	REALIZADO	61,97	49,57	48,69	34,76	27,88
		META	-	62,70	56,10	46,20	39,60
FERROVIA TEREZA CRISTINA S.A.	01/02/1997	REALIZADO	117,30	29,08	22,29	23,47	13,32
		META	-	154,80	129,00	86,00	60,20
AMÉRICA LATINA LOGÍSTICA DO BRASIL S.A.	01/03/1997	REALIZADO	105,91	56,70	42,42	41,12	39,65
		META	-	76,00	68,00	56,00	48,00
COMPANHIA FERROVIÁRIA DO NORDESTE	01/01/1998	REALIZADO	391,27	393,33	283,55	262,27	300,34
		META	161,50	144,50	127,50	110,50	102,00

Fonte: Dep. de T. Ferroviário – STT/MT, Março 1999

OBS.: Valores fornecidos foram atualizados pela RFFSA até dezembro de 98. A partir de Janeiro de 99, os dados foram fornecidos pelas próprias concessionárias.

Para as ferrovias FTC, EFVM, EFC e FERRONORTE não foram fixadas metas contratuais.  
Os valores da produção nos trechos de Cascavel-Guarapuava e da ALL, relativos às metas da FERROPAR, referem-se somente ao sentido de exportação, de janeiro de 1999 em diante.  
(\* ) Dados fornecidos até maio/2002 (FERROBAN) e agosto/2002 (CFN).  
Fonte: MT/STT/DTF, 2003

Com relação as metas de Segurança operacional, e focando-se principalmente os dois últimos anos, pela possível deterioração física das malhas decorrentes de manutenção deficientes, que refletiram o desinteresse das concessionárias por gastos (investimentos) neste item, observa-se:

- a) que a CFN possui o pior perfil;
- b) que a situação das outras concessionárias é sofrível, à exceção da MRS Logística S.A. e América latina Logística do Brasil S. A.

**Tabela 5.12: Metas contratuais de produção de transporte**

Metas contratuais de produção de transporte para os cinco primeiros anos de concessão (Bilhões de TKU)							
CONCESSIONÁRIAS	Início da concessão	objetivo	1º Ano de Operação	2º Ano de Operação	3º Ano de Operação	4º Ano de Operação	5º Ano de Operação
FERROVIA NOVOESTE S.A.	01/07/1996	realizado	1,52	1,51	1,54	1,67	1,53
		meta	2,00	2,00	2,20	2,50	2,80
FERROVIA CENTRO-ATLÂNTICA S.A.	01/09/1996	realizado	5,35	6,39	7,15	7,56	8,20
		meta	6,50	7,00	8,00	9,10	10,30
MRS LOGÍSTICA S.A.	01/12/1996	realizado	20,16	21,55	21,75	26,58	27,47
		meta	21,00	22,00	23,30	24,60	26,00
AMÉRICA LATINA LOGÍSTICA DO BRASIL S.A.	01/03/1997	realizado	6,90	8,61	9,61	10,78	11,96
		meta	8,00	8,80	9,70	10,70	11,70
COMPANHIA FERROVIÁRIA DO NORDESTE	01/01/1998	realizado	0,640	0,919	0,711	0,700	0,490
		meta	0,90	1,20	1,50	1,70	1,80
TRECHO DA SUL-ATLÂNTICO	-	realizado	0,221	0,343	0,362	0,477	0,533
		meta	0,501	0,798	1,127	1,370	1,426

OBS.: Valores fornecidos foram atualizados pela RFFSA até dezembro de 98. A partir de janeiro de 99, os dados foram fornecidos pelas próprias concessionárias.

Para as ferrovias EFVM, EFC e FERRONORTE não foram fixadas metas contratuais.

(\* ) Dados fornecidos até maio/2002 (FERROBAN) e junho/2002 (CFN).

Fonte: MT/STT/DTF, 2003

Com base na Tabela 5.12, de Metas Contratuais de Produção, comprova-se que:

- a) a CFN apresenta também o pior perfil;
- b) as concessionárias, América Latina Logística do Brasil e a MRS Logística apresentam novamente os melhores resultados e os outros indicadores sofríveis.

Cabe registrar que o não cumprimento, per si, de **uma** destas duas metas por parte da concessionária em **um** ano de operação implicaria na declaração de

**caducidade** do contrato, caso o Poder Concedente, quizesse, posto que isso é contratual.

A Tabela 5.12, mostra o Resultado das concessionárias da RFFSA nos anos 2001 e 2002 e a média da RFFSA, para o mesmo indicador.

**Tabela 5.12: Transporte de Cargas por operadora**

TRANSPORTE DE CARGAS POR OPERADORA (MILHÕES DE TKU)

OPERADORA	ANO 2001	ANO 2002	MÉDIA 2001/2002	RFFSA	% ENTRE MÉDIAS
	TKU)	TKU		MÉDIA 1993/95	
FTC	214,40	191,20	202,80	93,00	118,06
CFN	697,50	748,60	723,05	825,00	(12,36)
NOVOESTE	1.479,80	1.818,80	1.649,30	1.786,00	(7,65)
FCA	8.258,10	8.170,60	8.214,35	6.645,00	23,62
ALL	11.938,50	12.913,50	12.426,00	8.323,00	49,30
MRS LOGÍSTICA	27.525,90	29.442,10	28.484,00	20.534,00	38,72
TOTAL	50.114,20	53.284,80			

Fonte: Dados obtidos da Revista ferrovia, 2003 <<http://www.revistaferrovia.com.br>>

Constata-se que:

- c) a CFN e a NOVOESTE apresentam os piores resultados;
- d) a MRS Logística, ALL e FTC realizaram evidente progresso;

Os resultados mensurados em TKU e Segurança Operacional refletiram o exíguo investimento, com recursos próprios, aportados nos últimos anos? Provavelmente, (ver tabela 5.1, neste capítulo) o que pode ser inferido através da comparação das três tabelas anteriores.

O crescimento verificado em quatro das concessionárias seria significativo, se ao menos mantivesse, a participação relativa do modal ferroviário na Matriz Modal de Transportes do Brasil.

O GEIPOT calculou a participação do transporte ferroviário em aproximadamente 23 % para o ano de 1993 na Matriz Modal.

A tabela a seguir mostra a participação relativa do Transporte ferroviário, face aos outros modais.

**Tabela 5.13:** Matriz Modal de Transportes

MATRIZ MODAL DE TRANSPORTES					
MODAL	1996	1997	1998	1999	2000
Aéreo	0,33	0,26	0,31	0,31	0,33
Hidroviário	11,47	11,56	12,69	13,19	13,86
Dutoviário	3,78	4,55	4,44	4,61	4,46
Ferrovário	20,74	20,72	19,99	19,60	20,86
Rodoviário	63,68	62,91	62,57	62,29	60,49
Total	100	100	100	100	100

Total de T x Km transportada em 2000 = 746.028.000.000

Fonte: GEIPOT

O que se deve concluir, observando-se a tabela? Que a privatização das ferrovias não conduziu aos resultados apresentados pelo que tentavam justifica-las, os neoliberais com seu discurso de eficácia e eficiência da operação privada, de tal serviço público.

## **CAPÍTULO 6:**

ASPECTOS RELEVANTES A RESSALTAR, PRINCIPAIS CONCLUSÕES E CONSIDERAÇÕES  
FINAIS

## CAPÍTULO 6

# ASPECTOS RELEVANTES A RESSALTAR, PRINCIPAIS CONCLUSÕES E ALGUMAS RECOMENDAÇÕES E CONSIDERAÇÕES FINAIS

### 6.1 ASPECTOS RELEVANTES A RESSALTAR

Diante das análises apresentadas ao longo desta pesquisa, pode-se considerar que as políticas econômicas em vigor, são neoliberais de corte conservador. Suas ações, além de retirar o Estado da atividade econômica, visam também a implantação de políticas monetárias restritivas, com impactos negativos sobre a atividade econômica.

A economia brasileira está em estado de estagnação desde o início da década de 80, principalmente por causa destas políticas liberais restritivas e opressivas. Isto por causa da ênfase posta pelos gestores do país às prescrições da Escola Monetarista de Chicago que, infelizmente, também fez escola no Brasil.

Estas políticas, restringem o crédito, insistem, persistem e não desistem, da aplicação de elevadas taxas de juros e da geração de superávit primário, fundamentalmente. Elas não consideram que o país existe para servir aos interesses de sua Sociedade e que não se deve fazer o jogo dos mega especuladores, particularmente do sistema financeiro internacional que, com a volatilidade e voracidade de seus capitais, levam ao desespero e desilusão parte expressiva da população do país.

Além disso, as mudanças institucionais realizadas, e outras que se anunciam, são contrárias aos interesses da classe trabalhadora, inclusive com a supressão de direitos já conquistados por esta classe.

Vê-se que o neoliberalismo, como adotado no Brasil, nada tem a ver com as antigas idéias do liberalismo político e econômico. Trata-se de um liberalismo travestido por necessidades impostas pela natureza insaciável dos que se valem do capital na qualidade de classe dominante.

Através das considerações histórico-teóricas, neste trabalho analisadas, depreende-se que as idéias neoliberais estão no cerne das políticas econômicas do Brasil, com reflexos sociais deletérios.

O Brasil acompanhou, e em muitos casos superou, o receituário neoliberal, o que muito pouco contribuiu para o desenvolvimento do país, que viveu a última década em estado de servidão ao capital internacional – sempre bem vindo, seja como for...

Efetivamente, se, no cenário mundial, o pensamento e as práticas neoliberais, na sua versão neoconservadora, começaram a se impor já em fins da década de 70, no Brasil elas chegaram, parece que para ficar, no final da década de 80. Passaram então a influenciar toda a política econômica nacional, desde o Governo Collor.

Assim, os neoliberais conseguiram a supremacia na gestão do poder público do país. Converteram o Estado brasileiro num palco para exercício de suas idéias e práticas nefastas, as quais foram mantidas e aprofundadas nos governos de Fernando Henrique Cardoso.

Para isto, não hesitaram em criar instrumentos legais. Criaram o Conselho Nacional de Desestatização e o Decreto Nº 473 (BRASIL, 1992a). - dispoendo sobre a inclusão de empresas no Programa Nacional de Desburocratização. Modificaram a recente Constituição Federal. Prepararam o terreno para a privatização de empresas estatais, através de uma parafernália de Emendas Constitucionais, Decretos, Decretos-Leis e Leis, conforme mostra a extensa lista de referências bibliográficas deste trabalho.

Estes dispositivos e as modificações na Constituição nacional, foram vitais para viabilizar a privatização de empresas e dos serviços públicos à partir da década de 90.

Intensificaram, ainda mais, o processo através da chamada Lei das Concessões do Serviço Público (BRASIL, 1995).

Entretanto, houve uma preparação prévia, contida na própria Constituição Federal do país, votada pelo Congresso<sup>9</sup> Nacional Constituinte em 1988. Nela, em seus artigos 173, 174 e 175 de seu título VII – Da Ordem Econômica e Financeira, altera-se profundamente o espírito da Constituição anterior (BRASIL, 1967), considerada estatizante.

---

<sup>9</sup> NT: Congresso e não Assembléia Nacional Constituinte. O Congresso eleito em 1986, na esteira do Plano Cruzado (“I”), configurou-se numa bancada conservadora – com maioria do PMDB e seus aliados, mais à direita ainda – que aprovaram uma nova Constituição Federal como Liberal, comparativamente à de 1967. (no dia 16/11/1986 foi lançado o Plano Cruzado II, quando os votos estavam sendo apurados...)

Nesta moderna Constituição foram introduzidos preceitos constitucionais, reflexos do pensamento neoliberal vigente no mundo, que acenavam para a possibilidade de uma nova era a ser atingida pela eficiência e eficácia do livre mecanismo das forças de mercado. Nova era para quem?

A partir dela, foi-se introjetando nas mentes dos burocratas nacionais a idéia de Estado mínimo, e conseqüentemente, de privatização. Assim, através do Congresso Nacional Constituinte, decidiu-se afastar o Estado da esfera produtiva direta, retirando-lhe o papel de ator direto da atividade econômica.

Também muito importante foi o Decreto Nº 473 (BRASIL, 1992a) em seus Arts. 1º, 2º e 4º, que “reordenam a posição estratégica do Estado na economia, transferindo à iniciativa privada atividades indevidamente exploradas pelo setor público”. Igualmente relevantes são os artigos que tratam da alienação de participação societária, inclusive de controle acionário, transformação, incorporação, fusão ou cisão, alienação, arrendamento, locação, comodato ou cessão de bens e instalações.

Outro instrumento legal crucial, foi a Lei 9.877 (BRASIL, 1995). Também chamada de Lei das Concessões, nela se cria uma comissão com competência, dentre outras, para coordenar, supervisionar e fiscalizar a execução do Plano Nacional de Desestatização.

No período inicial (1990 e 1994) da política de privatização, os esforços tiveram como alvos empresas estatais produtivas, pertencentes a setores estratégicos, tais como siderúrgicas, petroquímicas e fertilizantes. Assim, 33 empresas foram privatizadas. Ironicamente, muitas das empresas que compraram as empresas estatais brasileiras, são também estatais em seus próprios países, com a Electricité de France – EDF, que comprou a Light, estatal do Estado do Rio de Janeiro.

Com essas vendas, foram obtidas receitas de us\$ 8,6 bilhões acrescidas, segundo o BNDES, de us\$ 3,3 bilhões de dívidas transferidas ao setor privado, totalizando us\$ 11,9 bilhões.

Entretanto, é bom lembrar que mais utilizadas as chamadas moedas podres que aquelas em forma de títulos representativos da dívida pública federal, que representaram cerca de 81% da receita obtida com a venda das empresas estatais. Desta forma apenas

19% da receita com a desestatização entrou no país sob a forma de capital externo; paradoxalmente, num país que muito tem se empenhado para atrair estes capitais...

No que diz respeito ao segundo período, inteiramente contido na chamada era FHC e notabilizada pelo aprofundamento de práticas neoliberais, desregulamentação da economia e liberalização do comércio, as privatizações foram realizadas segundo os ditames do Consenso de Washington, cujos principais objetivos eram o ajuste fiscal com a eliminação do déficit público primário, redução do tamanho do Estado, privatizações das empresas públicas, abertura comercial com redução de alíquotas de importação, fim das restrições às instituições financeiras internacionais e privatizações de serviços públicos. Qualquer semelhança não é mera coincidência...

Como garantidores do cumprimento dessas políticas neoliberais tinham-se as organizações internacionais (FMI e BIRD), através das condições dos seus conhecidos acordos para a liberação de empréstimo. Tendo em mente tais recomendações, foi que se conseguiu aprovar, em 1995, a já mencionada Lei das Concessões do Serviço Público (BRASIL, 1995), ferramenta preciosa para concretização das propostas do referido Consenso de Washington.

Nessa segunda fase, o Programa inova, pois é nela que são transferidos serviços públicos estratégicos à iniciativa privada. Dentre eles, os setores de eletricidade, transportes e telecomunicações.

Entretanto, segundo o BNDES, esta transferência “acrescenta aos objetivos do programa a melhoria da qualidade dos serviços públicos prestados à sociedade brasileira, através do aumento dos investimentos a serem realizados pelos novos controladores” (BNDES, 1995).

É impressionante o número de emendas que o então governo, conseguiu introduzir na Constituição Federal, modificando sensivelmente o papel do Estado: trinta e cinco (35).

Para se ter um termo de comparação, é oportuno enfatizar que, das trinta e nove (39) Emendas Constitucionais no período transcorrido entre a promulgação da Constituição Federal (1988) até 31 de dezembro de 2000, os governos Collor e Itamar foram responsáveis por apenas quatro, duas para cada um deles. Estas emendas passam

a ser um dos principais instrumentos da reforma, ou melhor dizendo, do desmonte ou desconstrução do Estado, como componente do programa de governo.

Outro instrumento importante foi o marco regulatório. Coerente com o seu projeto de redefinição do papel do Estado, o governo FHC aprova o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado – PDRAE.

O então Presidente apresenta-o expressando que a crise brasileira da última década era também uma crise de Estado. Para ele, os governos passados, [talvez exceto o de Collor de Melo], desviaram o Estado de suas funções basilares para ampliar sua presença no setor produtivo.

Entretanto, segundo a perspectiva marxista, a crise é uma característica inerente do Estado Capitalista, posto que suas contradições, causadas pelas relações sociais tendem a crescer com o seu desenvolvimento (MARX, 1980). Desse modo, a crise atual seria crise do capital, não solucionada sequer através de Guerras Mundiais. Esta crise conhecida como crise fiscal é, em sua essência, decorrente da queda na taxa global de lucro capitalista.

Neste contexto, as saídas para a crise, procuradas pelos Estados Nacionais buscaram adequações que respondessem às exigências do capital, principalmente dos setores imperialista, monopolista e financeiro.

Assim, para manter a margem de lucro foi necessário modificar os orçamentos e o papel dos Estados Nacionais.

Mudanças estas que implicaram, em maior ou menor escala em deslocamento do eixo dos investimentos sociais para a propriedade privada, avanço das empresas capitalistas no lugar das empresas estatais e aumento da dependência externa.

Esta última, no caso brasileiro, se reveste de maior gravidade, pois feita com conhecimento de causa. Isto porque o então chefe do Estado e do Governo, é um reconhecido teórico sobre esta temática, tendo desenvolvido sua dissertação de mestrado e publicado livro que se constituíram ambos como referencial teórico sobre a questão da Dependência (CARDOSO e FALETTO, 1979).

Neste contexto, ocorre a crise de que fala o então Presidente Fernando Henrique Cardoso e cujos principais *sintomas* são os sinais de instabilidade econômica e fragilidade econômico-social.

Trata-se *não de uma crise de Estado mas de uma crise administrativa*, requerendo mudanças profundas nos seus aparelhos. Assim, o Estado deixa de ser o Estado Executor, ou prestador direto de serviços, passando a ser o Estado Regulador, segundo o modelo de administração pública gerencial, proposto.

Privatização, iniciativa privada, mercado e, conseqüentemente, Regulação e Agência(s) Reguladora(s) são as determinações que sintetizadas dialéticamente configuram uma realidade— a neoliberal, onde não se separa, nem se distingue, causa de efeito e vice-versa.

Nesta conjuntura, justifica-se a existência das Agências Autônomas, cuja implantação requer a instituição *de instrumentos legais necessários à viabilização das transformações pretendidas*. Dentre estes destacam-se, somente em 1998: os Decretos Nº 2.487 (BRASIL, 1998). e Nº 2.488 (BRASIL, 1998), a Lei Nº 9.468, (BRASIL, 1988). de 27/05/98, e a Emenda Constitucional de Nº 19 (BRASIL, 1998), de 14 de junho do mesmo ano.

Desse modo, pôde-se *identificar a origem do marco regulatório brasileiro*. Ele foi (mal) inspirado no dos EUA. Ambos correspondem à necessidade de mudança de rota do sistema capitalista e da conseqüente alteração da postura do Estado quanto às relações econômico-sociais engendradas por este sistema. Consolidadas e legitimadas pela crise econômica dos anos 30 e pelos seus desdobramentos institucionais, progressivamente estas posturas se aperfeiçoaram e se multiplicaram, integrando-se definitivamente na estrutura administrativa do Estado norte-americano. A partir de meados da década de noventa passaram a ser adotadas pelo Brasil.

Outro aspecto relevante, além de sua origem, relaciona-se à *questão da sua legitimidade*, conforme o Professor Conrado Hübner Mendes (MENDES, 2000), a examina, citado no capítulo 4.

É bastante grave o problema *da legitimidade democrática das agências*. Agravando-se substancialmente em razão do artificialismo de muitas das nossas

instituições e da precariedade dos diversos mecanismos de controle previstos na legislação.

Bastante séria é também a questão da (*expressiva*) autonomia de que gozam estas agências, muitas vezes utilizada de forma abusiva. Exemplo disso são as recentes resoluções de duas delas: a ANEEL e a ANATEL que, em meados de julho de 2003, aumentaram abusiva e inconseqüentemente as tarifas públicas sob suas competências. Considerando o *respeito aos contratos e o equilíbrio econômico-financeiro das empresas concessionárias*, negligenciou-se o equilíbrio financeiro dos usuários dos serviços sob sua responsabilidade. Isto é tanto mais grave quanto é fato conhecido a queda da renda real destes mesmos usuários, desde janeiro de 1995.

No que diz respeito às infra-estruturas – de transportes ferroviário por exemplo, *paradoxalmente, pois que em um contexto neoliberal*, exigiu-se a intervenção do Estado para preparação da malha ferroviária visando passá-la às mãos de operadores privados.

Antes da privatização, o sub-sistema ferroviário federal de carga no Nordeste tinha malha composta por 4.600 km de trilhos distribuídos entre os Estados do Maranhão, Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba e Alagoas. Seu melhor desempenho, entre 1981 e 1996, aconteceu em 1986 ano em que a *Rede* transportou um (1,0) bilhão de TKU.

Mas, independentemente de qualquer resultado, sua privatização já estava decidida e em andamento, posto que as demais malhas da RFFSA já haviam passado pelo mesmo processo. A situação da via permanente (trilhos, dormentes) e das locomotivas era tão precária que a velocidade dos trens não podia ultrapassar a 15 km, por razão de segurança.

Assim, o Governo Federal, para tornar *mais atrativa* a Malha visando sua privatização, obteve um financiamento de US\$ 74 milhões (Banco Mundial), usando-os para recuperação da via permanente, a um custo de US\$ 30 milhões, e recuperação de 64 locomotivas, de um total de 71 (90% da frota), a um custo de US\$ 36 milhões.

Além disso, US\$ 4,5 milhões foram destinados à complementação dos sistemas de comunicação e de sistemas de rotas pré-fixadas e US\$ 3,5 milhões para a compra de 2.510 rodas para vagões e 64 conjuntos de baterias.

Providências, para aumentar o patrimônio e ativo operacional da rede, foram tomadas com a transferência de recursos remanescentes dos demais sistemas da RFFSA, principalmente a Malha Sul, avaliados em US\$ 15 milhões. A Malha Nordeste possuía, ainda, em seu acervo: 17 residências de conservação de via; 108 estações; 06 oficinas e 03 centros de controle operacional.

Considerável era também o Patrimônio constituído em obras de arte: 720 obras de arte especiais, sendo 518 com superestrutura metálica e 202 com superestrutura em concreto.

Haviam ainda outras 389 obras de arte, não cadastradas devido ao seu *pequeno porte e utilização*, sendo 273 com estruturas metálicas e 116 em concreto.

Nas palavras de José Alexandre, diretor de Reestruturação de Negócios da atualmente em liquidação RFFSA (Revista Ferrovia, dez/96): “*A Rede possui um ativo total da ordem de US\$ 18 bilhões, com ativo arrendado na faixa de 12 a 13 bilhões de dólares, e permanece ainda com um ativo não operacional na ordem de US\$ 4 bilhões. Entretanto, a Rede ao longo dos anos acumulou um passivo no valor de US\$ 3,75 bilhões*” .

*Todo esse Patrimônio Público, que levou décadas de esforço para ser construído por gerações de brasileiros, foi levado a leilão e vendido na Bolsa de Valores do Rio de Janeiro pela irrisória quantia de R\$ 1,52 bilhões de Reais.*

Paralelamente, medidas administrativas vinham sendo tomadas, desde janeiro de 1995, através um Plano de Incentivo à Demissão, para *reorganizar o quadro de funcionários*, de forma a tornar *mais leve* a estrutura administrativa da nova empresa.

É com pesar que se ressalta o argumento central argüido pelo governo federal, via BNDES, para privatizar a operação do sistema através de concessão e arrendamento dos ativos operacionais da RFFSA:

“... a RFFSA transformou-se em prestadora de serviços para um escopo reduzido de clientes, especialmente mineradoras, processo similar ao da FEPASA, combustíveis e minérios. Como a atividade de transporte ferroviário é intensiva em capital e apresenta rendimentos crescentes de escala, operar com ociosidade resulta em prejuízos a serem cobertos pelo controlador, o setor público. Assim a opção de privatizar a operação de transportes, com o valor mínimo de concessão definido pela expectativa do fluxo futuro de caixa, foi a

melhor forma de tentar reativar o setor sem gerar maiores pressões sobre as finanças públicas”. (BNDES, 1995).

No entanto, o íntegro e competente jornalista Aloysio Biondi observa a respeito:

“Os preços divulgados para as ferrovias são fictícios: houve apenas uma entrada de 10 a 15% (só para a malha Sudeste o percentual chegou a 30%); o valor restante será pago em 30 anos, sem correção para o saldo devedor, isto é, com atualização apenas das prestações, trimestrais”. (BIONDI, 1999)

Uma excelente oportunidade de negócio aproveitada pelos *compradores arrendatários, concessionários, operadores*.

Neste contexto, analisou-se a Companhia Ferroviária do Nordeste – CFN, pós-privatização. Considerou-se ser esta análise esclarecedora por se configurar numa das formas dominantes da atual política-econômica do Estado brasileiro onde, simultaneamente, se configura e caracteriza uma forma específica de atuação do Estado: a transferência, ao setor privado, de parte de suas atribuições constitucionais.

Analisando as metas contratuais propostas aos novos concessionários, observa-se que estes obtiveram inexpressivas elevações nos níveis de produção de serviços de transportes, medidos em TKU, com relação aos apresentados pela Rede Ferroviária Federal S.A..

Não se conseguiu atingir as metas operacionais estabelecidas nos contratos de privatização.

Também, não foi alcançada a meta de reduzir o número de acidentes por trem/km percorrido na malha e nem as receitas operacionais apresentam alterações significativas.

Além do que, não ocorreram modificações expressivas no perfil dos produtos transportados, isto é, a matriz de mercado das concessionárias privadas permanece praticamente a mesma da operadora estatal.

Ocorreu apreciável e continuada redução (40%) do contingente de empregados, em relação à situação verificada imediatamente antes da privatização, sendo essa a explicação para o aumento da produtividade do trabalho, medida em TKU/empregado, na medida em que não houve mudanças tecnológicas derivadas de novos investimentos.

Entretanto, segundo o BNDES:

“pode-se afirmar que os concessionários privados promoveram uma adequação dos níveis de utilização do fator trabalho à função de produção já existente, o que lhes possibilitou os ganhos de lucratividade, que justificaram sua participação no processo de privatização. Do ponto de vista macroeconômico, as contas públicas foram evidentemente beneficiadas quer pela pressão dos subsídios não mais necessários, quer pelo ingresso dos recursos recebidos e a receber, mas o ‘Custo Brasil’ ainda não foi rebaixado, na medida em que a matriz de transporte continua com sua composição quase inalterada”. (BNDES, 1998)

Possivelmente por esta razão, os critérios que orientaram a fixação de metas, elaboradas pela Comissão Federal de Transportes Ferroviários – COFER, estão sendo revistos, levando-se em conta, além do volume transportado e da redução de acidentes, os investimentos feitos, a taxa de cobertura operacional e o nível dos usuários.

Após a privatização, a Companhia Ferroviária do Nordeste opera a Malha Nordeste da Rede Ferroviária Federal S.A. (RFFSA), abrangendo as antigas malhas sob responsabilidade das Superintendências Regionais de Recife, Fortaleza e São Luís, ferrovia localizada nos Estados do Maranhão, Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco e Alagoas. A outorga de concessão consta no Decreto de No 25330 publicado no Diário Oficial da União em de 31.12.97, e concede-lhe a exploração do serviço público de transporte ferroviário de carga na Malha Nordeste, por um período de 30 anos, prorrogável por igual período.

Em seu primeiro ano de operação, a partir de 01 de janeiro de 1998, a CFN transportou 1,3 milhões de toneladas (diesel, álcool, óleo combustível, cimento, milho, etc.), equivalente a 647,66 TKU. Não alcançou assim meta contratual estipulada para o primeiro ano de operação de 900 milhões de TKU, se situando abaixo desta em 28,04%.

Também, a meta contratual de redução do número de acidentes, não foi cumprida, embora tenha havido uma melhoria em relação ao ano anterior

Os resultados operacionais econômico-financeiros da CFN no ano de 1999 foram mais significativos, segundo matéria de capa da Revista Ferroviária (Maio 1.999).

Entretanto, dado o crescimento da demanda, a empresa não conseguiu atender a um terço do mercado consolidado mais próximo, embora a SUDENE, tenha apontado 38 produtos na Região que podem render bons dividendos à malha, na pesquisa Identificação dos Fluxos Ferroviários do Corredor Nordeste (SUDENE/GEIPOT, 1997).

Fundamentalmente, o que norteia a prática do neoliberalismo é a idéia do Estado Mínimo, significando intervenção estatal mínima sobre a atividade econômica. Esta deve ser *regulada* pelo mercado e suas leis, num retorno atualizado e modificado à *doutrina liberal da mão invisível* cujos marcos inicial e central são as idéias de Adam Smith. Neste contexto a privatização é uma de suas principais conseqüências.

Nesta pesquisa, apresentou-se análise crítica do ideário neoliberal, em sua versão moderna; investigou-se a relação existente entre o neoliberalismo e a política de privatização no Brasil para verificar se esta trouxe os resultados sócio-econômicos anunciados pelo governo federal e esperados pela sociedade brasileira.

a) também se estudou a regulação da privatização e as agências reguladoras.

Buscou-se responder a questões tais como:

b) qual a relação existente entre o neoliberalismo e a recente política de privatizações no Brasil?

c) como ela se concretizou?

d) quais os instrumentos institucionais e legais que sustentaram esta política e quais instrumentos legais – leis, decretos, tipologia contratual e de controle foram utilizados para viabilizá-la?

e) qual a ética dessa política, sua oportunidade, necessidade e temporaneidade?

Em seguida, no mesmo contexto, analisou-se o caso do setor ferroviário de carga no Nordeste, até 1996 sob responsabilidade da RFFSA e, posteriormente, sob responsabilidade da CFN.

Como hipótese se supôs que a análise do ideário neoliberal e da política de privatização, o estudo das agências reguladoras em geral, e para o caso particular do setor Transportes no Brasil, revelariam aspectos até então pouco estudados, bem como equívocos cometidos *ex ante*, durante e *ex post* o processo de privatização.

## **6.2 PRINCIPAIS CONCLUSÕES E ALGUMAS RECOMENDAÇÕES**

Pôde-se constatar que o Neoliberalismo, tal como praticado no Brasil, nada tem a ver com as idéias originais do liberalismo político e econômico que começaram a

ganhar força no século 17, vindo a atingir sua hegemonia, até agonizar na grande depressão de 1929. Trata-se de um liberalismo metamorfoseado por necessidades outras que não o interesse do Brasil e de sua população.

As análises realizadas permitiram observar o progressivo domínio destes interesses nas políticas econômicas dos governos, a partir do final da década de 80, quando se converteu o Estado brasileiro num palco para exercício de suas idéias e práticas, as quais foram mantidas e aprofundadas nos governos de Fernando Henrique Cardoso.

No que diz respeito ao processo de privatização no Brasil, destaca-se um fator essencial que o diferencia de outros processos de privatização levados a efeito em outros países, principalmente os do primeiro mundo: a concentração da riqueza, pois a forma escolhida de leilão na Bolsa de Valores não levou em conta a pulverização do capital nem sua democratização.

Outro elemento extremamente negativo e lesivo ao interesse nacional foi a forma através da qual foram avaliadas as estatais brasileiras a serem privatizadas. *A de fluxo de caixa futuros previsíveis*, quando a forma correta e justa de avaliação deveria *ser a de patrimônio líquido contábil*. Aquele método levou ao aviltamento do valor das estatais, com uma discrepância entre essas avaliações que freqüentemente chegavam a ser de 8 a 10 vezes.

No espúrio caso da venda da Vale do Rio Doce, analistas econômicos e auditores contábeis apontam para uma discrepância situada entre 20 e 30 vezes o valor que foi pago. Acrescente-se ao mencionado anteriormente o uso extensivo de moedas podres, títulos da dívida pública comprados com deságio de 20 a 40%.

Ficou evidenciado, também, através do estudo da Privatização (ver também o anexo I) que o Programa Nacional de Desestatização está reordenando o grande capital brasileiro e favorecendo a determinados grupos econômicos. Conglomerados, monopólios virtuais e reais, e oligopólios estão sendo criados. A presença crescente do capital estrangeiro é notória, principalmente nas áreas de química, petroquímica, usinas siderúrgicas, distribuição de energia, telecomunicações, instituições financeiras, (em especial as bancárias), entre outras.

É com pesar que se constata a atuação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social neste processo, uma vez que foi através dele que foram fornecidos os argumentos e o financiamento para as privatizações.

O estudo do caso da Privatização da rede Ferroviária Federal S.A. – RFFSA, corrobora, em particular, com o acontecido na privatização brasileira em geral. Com destaque para o fato de que um patrimônio líquido estimado em aproximadamente US\$13 bilhões foi privatizado através de regime de concessão por 30 anos, renováveis por mais 30 anos, pela irrisória quantia de R\$1,52 bilhões de Reais a preços de maio de 1999, dos quais apenas foram pagos de imediato uma entrada de 10 a 15% desse valor, sendo que o restante será pago em 30 anos, sem correção monetária para o saldo devedor, isto é, com a atualização apenas das prestações trimestrais, segundo Aloysio Biondi.

Em 2000, o país sofreu a perda de dois eminentes brasileiros, duas de suas mais lúcidas consciências críticas; Barbosa Lima Sobrinho e Aloysio Biondi.

Concluindo, deseja-se homenagear Aloysio Biondi o segundo com a transcrição literal, de um excerto de sua obra “O Brasil Privatizado”, intitulado “Não Verás País Nenhum”, que tão bem expressa o sentimento do autor desta pesquisa (BIONDI, 1999):

“Numa sexta-feira, cinco dias antes do leilão de privatização da Cemig, empresa de energia de Minas Gerais, o presidente Fernando Henrique Cardoso assinou um decreto revolucionário. Por ele, o BNDES ficou ‘autorizado’ a – leia-se ‘recebeu ordens para’ – conceder empréstimos também a grupos estrangeiros. Reviravolta histórica – e inconcebível. Criado para dar apoio ao desenvolvimento nacional, o banco estatal se concentrou inicialmente no financiamento a projetos de infra-estrutura e, posteriormente, como instrumento de política industrial, recebeu a incumbência de criar condições de competição para grupos nacionais.

Para cumprir esse papel, o BNDES estava proibido por lei de financiar empresas estrangeiras. O decreto presidencial de 24 de maio de 1997 escancarou os cofres do BNDES às multinacionais, para que comprassem estatais. Isto ao mesmo tempo que o banco continuava proibido de conceder empréstimos exatamente às estatais brasileiras, incumbidas do setores de infra-estrutura e básicos. Na quarta-feira seguinte, um grupo norte-americano comprou um bloco de um terço das ações da Cemig por 2 bilhões de reais, com metade desse valor financiado pelo BNDES. Pois é a submissão do governo brasileiro aos interesses de outros países culminou com esse

‘arrombamento’ do BNDES pelas multinacionais. Mas essa submissão estava presente no processo de privatização há muito tempo – sempre com imensos prejuízos aos interesses do país. (BIONDI,1999).

### **6.3 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Pelo exposto nesta dissertação, apresentam-se as seguintes considerações:

- a) A Privatização da RFFSA, não se apresenta com tal êxito, como o senso comum, através da mídia e os justificadores do neoliberalismo procuram mostrar.
- b) Ao contrário das “expectativas”, a privatização da CFN, apresenta resultados bastante deficientes.
- c) Com todo este processo não se atingiu melhora na Matriz Modal de transportes, o reflexo em 2000 era de uma redução do setor na referida matriz.

Para finalizar, recomenda-se que outros estudiosos aprofundem as linhas de estudo sobre:

- a) as Agências Reguladoras e seu papel;
- b) privatização de outras empresas citadas nesta dissertação e dos Serviços Públicos Brasileiros.

**REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS,  
BIBLIOGRAFIA E  
SÍTIOS CONSULTADOS**

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALTHUSSER, L. , (1985) *Aparelhos Ideológicos de Estado*, Editora Graal, Rio de Janeiro.
- AMARAL, L. O. (2003) *Agências reguladoras, consumidor e cultura ético-jurídica*, Disponível na internet: <<http://www.mundojuridico.adv.br/html/artigos/documentos/texto564.htm>>. Acesso em 30 de julho de 2003.
- ANDERSON, P. (1993) *Pós Liberalismo*, Editora Brasiliense, São Paulo
- BALASSIANO, R. C. (0000)
- BARON, A. A. (1994) *Estado, Capitalismo e Democracia na América Latina*, São Paulo, Editora Paz e Terra, 1994.
- BASTOS, C. R. 1995 *Curso de Direito Administrativo*, Editora Saraiva, Rio de Janeiro.
- BASTOS, F. de M. (2000) *A Ferrovia Transnordestina e seu Papel no Desenvolvimento da Região Nordeste do Brasil*, Monografia da disciplina: Economia dos Transportes. Programa de Mestrado de Engenharia de Transportes, PETRAN/UFC, Fortaleza, CE.
- BASTOS, F. de M. (2000a) *O Projeto Neoliberal e Privatização no Brasil: O Caso de CFN*, Monografia da disciplina: Economia dos Transportes. Programa de Mestrado de Engenharia de Transportes, PETRAN/UFC, Fortaleza, CE.
- BIONDI, A. (1999) *O Brasil Privatizado – Um Balanço do Desmonte do Estado*, Fundação Perseu Abramo, São Paulo.
- BIRD (2000) Relatório Anual 200 ano base 1999.
- BNDES, (1999) *Informes Infra-Estrutura*. Maio/1999 , Rio de Janeiro.
- BNDES, (2000a) *As Concessões Ferroviárias*. Seminário de Privatização, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, Rio de Janeiro.
- BNDES, (2000b) *Informes Infra-Estrutura*. Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, Brasília
- BNDES, (2002) *Informes Infra-Estrutura*. Agosto/2002, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, Rio de Janeiro.
- BRASIL, (1967) *Constituição da Republica Federativa do Brasil*, Senado Federal, RIO DE JANEIRO.
- BRASIL, (1967) *Decreto Lei N°. 200*, de 20 de fevereiro de 1967, Senado Federal, RIO DE JANEIRO.
- BRASIL, (1979) *Decreto n°. Programa de Deburocratização* , Brasília.
- BRASIL, (1988) *CONSTITUIÇÃO da Republica Federativa do Brasil*, Senado federal, Brasília.
- BRASIL, (1990a) *Lei n°. 8031*, Diário Oficial da União, Brasília.
- BRASIL, (1990b) *Lei n°. 8078*, de 11 de setembro de 1990, Diário Oficial da União, Brasília.
- BRASIL, (1990c), *MP 155/90*, Diário Oficial da União, Brasília.
- BRASIL, (1992a) *Decreto n°. 473*, de 10 de março de 1992, Diário Oficial da União, Brasília.
- BRASIL, (1992b) *EMENDA CONSTITUCIONAL N° 1*, de 30 de março de 1992, Diário Oficial da União, Brasília.
- BRASIL, (1992c) *EMENDA CONSTITUCIONAL n° 2*, de 25 de agosto de 1992, Diário Oficial da União, Brasília.
- BRASIL, (1993a) *Decreto Federal N° 724*, de 19 de janeiro de 1993, Diário Oficial da União, Brasília
- BRASIL, (1993b) *Lei n° 8666*, de 21 de junho de 1993, Diário Oficial da União, Brasília.
- BRASIL, (1995a) *Decreto Lei 1481*, de 03 de maio de 1995, Diário Oficial da União, Brasília.
- BRASIL, (1995b) *Emenda Constitucional N°. 7*, de 15 de agosto de 1995, Diário Oficial da União, Brasília.
- BRASIL, (1995c) *Emenda Constitucional N°. 8* ,de 15 de agosto de 1995, Diário Oficial da União, Brasília.

- BRASIL, (1995d) *Lei das Concessões de 1995*, Diário Oficial da União, Brasília.
- BRASIL, (1995e) *Lei nº 8987*, de 13 de fevereiro de 1995, Brasília.
- BRASIL, (1995f) *Lei Nº. 9074/95*, de 07 de agosto de 1995, Diário Oficial da União, Brasília.
- BRASIL, (1995g) *Decreto N.º 1642*, de 25 de setembro de 1995, diário oficial da união, Brasília.
- BRASIL, (1996a) *Lei nº. 9 295*, de 19 de julho de 1996, Diário Oficial da União, Brasília
- BRASIL, (1996b) *Lei nº 9427*, de 26 de dezembro de 1996, Diário Oficial da União, Brasília.
- BRASIL, (1996c) *Decreto nº 1832*, de 04 de março de 1996, Diário Oficial da União, Brasília.
- BRASIL, (1996d) *Decreto nº 1945*, de 28 de junho de 1996, Diário Oficial da União, Brasília.
- BRASIL, (1997a) *Lei nº 9472*, de 16 de julho de 1997, Diário Oficial da União, Brasília.
- BRASIL, (1997b) *Lei nº 9478*, de 06 de agosto de 1997, Diário Oficial da União, Brasília.
- BRASIL, (1997c) *DEC-000000 de 30/12/1997*, (DECRETO) SEQ:008 PUB DOFC 31/12/1997 PÁG 031766 COL 1 Diário Oficial da União
- BRASIL, (1998a) *Decreto Lei 2487*, de 02 de fevereiro de 1998, Diário Oficial da União, Brasília.
- BRASIL, (1998b) *Decreto Lei 2488*, de 02 de fevereiro de 1998, Diário Oficial da União, Brasília.
- BRASIL, (1998c) *Emenda Constitucional nº. 19*, de 04 de junho de 1998, Diário Oficial da União, Brasília.
- BRASIL, (1998d) *Lei nº. 9.469*, de 27 de maio de 1998, Brasília
- BRASIL, (1999a) *Decreto Lei 3191*, de 07 de janeiro de 1999, Diário Oficial da União, Brasília.
- BRASIL, (1999b) *Lei nº.9782*, de 26 de janeiro de 1999, Diário Oficial da União, Brasília.
- BRASIL, (1999c) *Decreto nº 3277*, de 07 de dezembro de 1999, Diário Oficial da União, Brasília.
- CARDOSO, F. H. e E. FALLETO (1979) *Dependência e Desenvolvimento na América Latina – Ensaio de Interpretação Sociológica*. Zahar Editores, Rio de Janeiro.
- CHOSSUDOVSKY, M. (s/d)
- CMN (1994) *Resolução de nº. 2.062/94*, Brasília
- CNT (1996) *Privatização Ferrovias, O Processo nos Trilhos; palestras de Elena Landau et al.* CNT, Brasília
- CNT (2000) *Revista da CNT, Nº. 50*, janeiro/2000. Confederação Nacional dos Transportes, Brasília.
- DI PIETRO, M. S. (2000)
- FREITAS, J. DE (2000) *O Estranho Fenômeno do Sr. Benjamin Steinbruch*, In: Folha de São Paulo, São Paulo
- FRIEDMAN, M. (1971), *Teoria dos Preços*, Governo do Brasil, Decreto Lei Federal Nº 724, Brasília.
- HAYEK, F (1944) *O Caminho da Servidão*, n.i.,
- IPEA, (1994) *Criação de estatais no Brasil*, n.i.
- KEYNES, J. M. (1970), *Teoria Geral do Emprego, do Juro e do Dinheiro*, Editora Fundo de Cultura, Rio de Janeiro.
- LEFEBVRE, H. (1981), *Para Compreender o Pensamento de Karl Marx*, Livraria Editora Pax, Lisboa, Portugal.
- LENIN, V. I. (1979) *O Imperialismo: Fase Superior do Capitalismo*, Global Editora e Distribuidora Ltda., São Paulo.
- LIMA, H. (2002) *Consequências da “Privatização”na Herança que nos entregam*, Revista Princípios P. 27-31, Editora Anita garibaldi, São Paulo.
- MANHEIM, M. L. (1983) *Fundamentals of Transport Systems Analysis – Vol 1: Basic Concepts*. MIT Press. Boston
- MARCHETTI et al. (2003) *Setor Ferroviário – Visão Setorial*. AIE/DELOG, Brasília.
- MARE (1995) *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, Brasília.

- MARE (1997) *Cadernos do MARE N.º. 09: Agências Executivas*. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, Brasília.
- MARX, K. (1982) *O Capital*, Difel difusão Editorial S. A., São Paulo.
- MARX, K. (1983), *Contribuição à Crítica da Economia Política*, Editora Martins Fontes, São Paulo.
- MENDES, C. H. (2000), Reforma do estado e Agências reguladoras estabelecendo os parâmetros da discussão, in *Direito Administrativo Econômico*, Carlos Ari Sunfeld (coordenador), São Paulo, Malheiros.
- MT (1997) *Critério de Avaliação e Desempenho das Concessionárias*, Ministério dos Transportes, Brasília.
- MT (1997a) *Desestatização e Estadualização dos Serviços Ferroviários no Brasil*, Ministério dos Transportes, Brasília.
- MT (1998) *Critério de Avaliação e Desempenho das Concessionárias*, Ministério dos Transportes, Brasília.
- M.T, (1998) *Portaria n.º 447/MT*, de 15 de outubro de 1998, Ministério dos Transportes, Brasília.
- RESENDE, A. R. e ARIDA, P. (1986) *Inflação Inercial*
- RFFSA (), *Anuário Estatístico da RFFSA*, Brasília.
- REVISTA EXAME (1995) *Lista das 500 Maiores e Melhores Empresas Brasileiras*, n.º. ,agosto de 1995 Editora Abril, São Paulo.
- REVISTA FERROVIÁRIA (1996) , Revista ferroviária, dezembro/96.
- REVISTA FERROVIÁRIA (1999) *Reportagem de Capa*, Revista ferroviária, maio/99.
- SOUSA *et al.* 1998 CAP 5 PG 7 (60)
- SOUSA, R. A. e H. F. PRATES (1997) O Processo de Desestatização da RFFSA: Principais Aspectos e Primeiros Resultados. Revista do BNDES.
- SUNFELD, C. A. (2000) *Direito Administrativo Econômico*, Malheiros, São Paulo
- SUDENE/GEIPOT (1997) *Identificação dos Fluxos Ferroviários no Corredor Nordeste*, Relatório de junho de 1997, GEIPOT, Brasília.
- TACITO, C. (1999) A Reforma do Estado e a Modernidade Administrativa, *Revista do Direito Administrativo*, n.º 215, julho de 1999.
- TCU (1996) *Relatório do Tribunal de Contas da União*, disponível em: <http://www.tcu.gov.br>, Acesso em Maio/2003.

## BIBLIOGRAFIA

- ALVES, E. (2001) Uma Análise Crítica do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. *Revista Urutágua*, n. 3. Disponível em <http://www.uem.br/~urutagua/03alves.htm>. Acesso em Junho/2003.
- ALVES, M. H. M. Estado e oposição no Brasil, 1964-1984, Petrópolis, Vozes, 1984.
- ANTT (2003) *Ações de Integração Operacional de Ferrovias*, Brasília
- ANTT (2003) *Indicadores Anuais de Desempenho Operacional – CFN 1999-2000*, Brasília
- ANTT (s/d) *Informações Gerais da Ferrovia \_CFN*, 12 paginas, Brasília
- BAER (1977), Warner. *A Industrialização e o desenvolvimento econômico do Brasil*, FGV, Rio de Janeiro.
- BANDEIRA, M. (1976) *O governo João Goulart e as lutas sociais no Brasil (1961-1964)*, Editora Tempo Atual, Rio de Janeiro.
- BARAN, P. A. e SWEEZY, M. S. (1978) *Capitalismo Monopolista – Ensaio sobre a Ordem Econômica e Social Americana*. Zahar Editores, Rio de Janeiro.
- BARON, A. A. *Estado, capitalismo e democracia na América Latina*, São Paulo, Paz e Terra, 1994.
- BASTOS, F. de M. (2000a) *O Projeto Neoliberal e a Privatização no Brasil: O Caso da Companhia Ferroviária do Nordeste – CFN*. Monografia da Disciplina: Economia dos Transportes, Programa de Mestrado em Engenharia de Transportes – PETRAN, UFC, Fortaleza.
- BASTOS, F. de M. (2000b) Breve Estudo, Qualitativo, sobre Crise (de Circulação), Regulamentação e Tarifa do Transporte Coletivo Urbano por Ônibus no Brasil: Sucintas Considerações Qualitativas sobre o Plano Real e os Principais Custos de Transporte no Brasil no Período de Junho/94-Dezembro/99. Monografia da disciplina Transporte Público, Programa de Mestrado em Engenharia de Transportes – PETRAN, UFC, Fortaleza.
- BASTOS, F. de M. (2001) *O Projeto Neoliberal e Privatização no Brasil: O caso da CFN*. Monografia da disciplina Transporte de Cargas, Programa de Mestrado em Engenharia de Transportes – PETRAN, UFC.
- BEAUD, M. (1981) *História do Capitalismo de 1500 aos nossos dias*. Editora Brasiliense, São Paulo.
- BENEVIDES, M. V. M. *O Governo Kubitscheck – Desenvolvimento Econômico e Estabilidade Política, 1956-1961*, Rio de Janeiro., Paz e Terra, 1976.
- BRAVERMAN, H. (1980) Trabalho e Capital Monopolista – A Degradação do Trabalho no Século XX. 3ª. Edição, Zahar Editores, Rio de Janeiro.
- BRASIL, (1997) Contrato de Concessão que entre si celebram a União, por intermédio do Ministério dos Transportes, e a Companhia Ferroviária do Nordeste, para a exploração e Desenvolvimento do Serviço Público do Transporte Ferroviário de Carga na Malha Nordeste. Ministério dos Transportes e a CFN, Brasília.
- CAMPOS, L. (1996) *Teses & Antíteses*. Editora Senado Federal, Brasília.
- CAMPOS, L. (1997) *Neoliberalismo & Barbárie*. Editora Senado Federal, Brasília.
- CAMPOS, L. *Neoliberalismo e Barbárie*, Brasília., Senado Federal, 1977.
- CASTRO, N. (s.d.) Privatização do Setor de Transportes no Brasil. In: *A Privatização no Brasil – O Caso dos Serviços de Utilidade Pública*. Brasília.
- CHACON, V. (1977) *Estado e povo no Brasil – As experiências do Estado Novo e da democracia populista: 1937/1964*, José Olympio.
- CMN, (1994) *Resolução 2 062/94 do Conselho Monetário Nacional*, Brasília.
- CNI, (1997) *Dinheiro da privatização abate dívida*, Revista da Indústria, Nº ,
- CNT/COPPEAD (2002) Transporte de Cargas no Brasil – Ameaças e Oportunidades para o Desenvolvimento do País – Diagnóstico e Plano de Ação.

- CNT/COPPEAD (2002) Plano de Ação – Transporte Rodoviário.
- CNT/COPPEAD (2002) Pesquisa Ferroviária CNT – Relatório Analítico.
- COIMBRA, M. C. (2001) *O Direito Regulatório Brasileiro*. Disponível em [http://www.datavenia.net/artigos/Direito\\_AdmInistrativo/Ensaio\\_062001.htm](http://www.datavenia.net/artigos/Direito_AdmInistrativo/Ensaio_062001.htm). Acesso em Junho/2003.
- COSTA, S. et al. (1999) *Concepções e Formação do Estado Brasileiro*. Editora Anita Garibaldi, São Paulo.
- DINIZ, E. (1978) *Empresário, Estado Novo e Capitalismo no Brasil: 1930/1945*, Paz e Terra, Rio de Janeiro.
- DREIFUSS, R. A. (1981) 1964: A Conquista do Estado – Ação Política, Poder e Golpe de Classe. Editora Vozes, Petrópolis.
- FIETCHER, G. A. (1974) *O regime modernizador do Brasil, 1964-1972*, FGV Rio de Janeiro.
- FONTAINHA, F. C. (2003) *O Neoliberalismo e a Judicialização: Paradigmas para a Materialização do Direito e Movimentos de Resistência*. Disponível em <http://www.mundojuridico.adv.br/html/artigos/documentos/textos065.htm>. Acesso em Junho/2003.
- FURTADO, C. (1982) *Formação Econômica do Brasil*. 18ª. Edição. Editora Nacional, São Paulo.
- GEIPOT (1997a) *Anuário Estatístico dos Transportes – 1996*. Empresa Brasileira de Planejamento de Transportes, Ministério dos Transportes, Brasília.
- GEIPOT (1999a) *Corredores Estratégicos de Desenvolvimento: Relatório Final*. Empresa Brasileira de Planejamento de Transportes, Ministério dos Transportes, Brasília.
- GEIPOT (1999b) *Transporte, Energia e Telefonia da Região Nordeste*. Empresa Brasileira de Planejamento de Transportes, Ministério dos Transportes, Brasília.
- GEIPOT. (1999) *Corredores Estratégicos de Desenvolvimento, Relatório Final – 1999*, Brasília.
- GEIPOT (2001) *Anuário Estatístico dos Transportes – 2000*. Empresa Brasileira de Planejamento de Transportes, Ministério dos Transportes, Brasília.
- GEIPOT (2002). *Anuário Estatístico dos Transportes 2001* Empresa Brasileira de Planejamento de Transportes, Ministério dos Transportes, Brasília.
- GEIPOT (1997). *Identificação dos Fluxos Ferroviários no Corredor Nordeste*, Empresa Brasileira de Planejamento de Transportes, Ministério dos Transportes, Brasília.
- GOMES, J. B. B. (s.d.) *Agências Reguladoras: A “Metamorfose” do Estado e da Democracia*. Disponível em <http://www.mundojuridico.adv.br/html/artigos/documentos/texto027.htm>. Acesso em Maio/2003.
- GORDON, L. Entrevista ao Jornal O Estado de São Paulo em 31/03/94.
- HEWLETT, S. A. (1980) *Dilemas do Desenvolvimento: O Brasil do Século XX*. Zahar Editores, Rio de Janeiro.
- HOLZ, M. (1998) Noções Gerais Acerca da Nova Configuração da Atuação do Estado: Agências Reguladoras de Mercado. *Revista de Direito Econômico Internacional*. n. 4. Disponível em <http://www.cj.ufsc.br/~rdei/rdei4/holz4.htm>. Acesso em Junho/2003.
- HUBERMAN, S. (1986) *História da Riqueza do Homem*. Editora Guanabara, Rio de Janeiro.
- IANNI, O. (1975) *O Colapso do Populismo no Brasil*, Civilização Brasileira, Rio de Janeiro.
- IPEA, (1994) *Criação de estatais no Brasil*, n.i.
- KAY, G. (1975) *Desenvolvimento e Subdesenvolvimento: Uma análise Marxista*. Editora Civilização Brasileira, Rio de Janeiro.
- LACERDA, S. M. (2002) O Transporte Ferroviário de Cargas.
- LANDES, D. S. (1998) A Riqueza e a Pobreza das Nações: por que algumas são tão ricas e outras tão pobres. 3ª. Edição. Editora Campus, Rio de Janeiro.
- LEFEBVRE, H. (1983) *lógica Formal/Lógica Dialética*, Civilização Brasileira/Difel S.A. Rio de Janeiro

- LIMA, E. T. e J. A. B. PASIN (1999) Regulação no Brasil: Colocando a Competitividade nos Trilhos. *Revista do BNDES*, v. 6, n. 12, p. 170–193.
- MARCHETTI et al. (2003) *Setor Ferroviário – Visão Setorial*. AIE/DELOG, Brasília.
- MARE (1997) *Agências Executivas*. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, Brasília.
- MARX, K. e ENGELS, F. (1984) *A Ideologia Alemã*, Editora Hucitec, São Paulo.
- MENDONÇA, S. R. *As bases do desenvolvimento capitalista dependente – Da Industrialização restrita à Internacionalização*. In: História geral do Brasil ( Da colonização portuguesa à modernização autoritária), Linares, Maria Yeda (Coord.), Rio de Janeiro., Campus, 1990.
- NOGUEIRA B. JR., P. (1996) *Entreguismo e Globalização*. Folha de São Paulo, 28/08/96.
- OLIVEIRA, J. A. (1994) Impactos da Privatização da RFFSA no Sistema Nacional de Transportes, Brasília.
- ORRICO, R. D., F. (1996) *Ônibus Urbano: Regulamentação e Mercados*. Editora L.G.E., Brasília.
- PEREIRA, L. et al. (1976) *Subdesenvolvimento e Desenvolvimento*. 3ª. Edição, Zahar Editores, Rio de Janeiro.
- PIRES, F. V. (1983) *Marx e o Estado*. Lello & Irmãos Editores, Porto.
- POULANTZAS, N. et al. (1976) *A Crise do Estado*. Moraes Editores, Lisboa.
- PRADO JR., C. *História econômica do Brasil*. São Paulo, Brasiliense, 1971.
- PRADO, C., Jr. (1983) *Formação do Brasil Contemporâneo*. 18ª. Edição. Editora Brasiliense, São Paulo.
- REVISTA FERROVIA. Série:1996 - 1999.
- REVISTA FERROVIÁRIA (2003) *Lula anunciará Plano de Revitalização*, <http://www.revistaferroviária.com.br>, 17 de maio de 2003.
- REVISTA FERROVIÁRIA (2003) Programa de Integração e Adequação das Ferrovias, <http://www.revistaferroviária.com.br/antt.htm>, 17 de maio de 2003.
- REVISTA FERROVIÁRIA (2003) Notícias, <http://www.revistaferroviária.com.br>, 28 de maio de 2003., Rio de Janeiro.
- REVISTA FERROVIÁRIA (2003) Integra do Discurso do Ministro Anderson Adauto por ocasião do lançamento do Plano de revitalização das Ferrovias, [http://www.revistaferroviária.com.br/integra\\_do\\_discurso\\_doministro\\_.htm](http://www.revistaferroviária.com.br/integra_do_discurso_doministro_.htm), 28 de maio de 2003.
- RFFSA (0000), *Anuário Estatístico da RFFSA*, Brasília.
- SADER, E. (1993) *Estado e Política em Marx*. Cortez Editora, São Paulo.
- SANTOS, E. e ARAGÃO, J. (2000) Transporte em tempos de reforma: ensaio sobre a problemática. Editora L.G.E., Brasília.
- SANTOS, R. M. (2003) Os Clientes e as Ferrovias – Investimentos e Parcerias no Negócio Ferroviário: Frota Própria. *Revista Ferroviária*. Disponível em <http://www.revistaferroviaria.com.br/apresentações/dalmo4.htm>. Acesso em Julho/2003.
- SECRETARIA NACIONAL DE TRANSPORTES (1991) *Comissão de Privatização dos Serviços de Transporte da RFFSA*. Ministério da Infra-Estrutura de Transportes, Brasília.
- SECRETARIA DE TRANSPORTES TERRESTRES (1997) *Desestatização e Estadualização dos Serviços Ferroviários no Brasil*. Departamento de Transportes Ferroviários, Ministério dos Transportes, Brasília.
- SECRETARIA DE TRANSPORTES TERRESTRES (1998) *Critério de Avaliação e Desempenho das Concessionárias*. Departamento de Transportes Ferroviários, Ministério dos Transportes, Brasília.
- SECRETARIA DE TRANSPORTES TERRESTRES (2003) *Estrutura Organizacional, Funcionamento, Bases Legais*. Ministério dos Transportes, Brasília.
- SECRETARIA DE TRANSPORTES TERRESTRES (2003) *Setor ferroviário – Visão Setorial*. Ministério dos Transportes, Brasília.

- SIQUEIRA, I. D. (1990) *Transporte e Privatização*. Escola Superior de Guerra, Departamento de Estudos, Curso de Altos Estudos de Política e Estratégia, Rio de Janeiro.
- SMITH, A (1983) *Riqueza das Nações*, Abril Cultural, São Paulo
- SODRÉ, N. W. (1982) *Formação Histórica do Brasil*. 11<sup>a</sup>. Edição. Editora Difel, São Paulo.
- SOUSA, R. A. e H. F. PRATES (1997) O Processo de Desestatização da RFFSA: PrIncipais Aspectos e Primeiros Resultados. *Revista do BNDES*.

## SÍTIOS CONSULTADOS

Agência Carta Maior - <http://agenciartamaior.uol.com.br>,

Agência Nacional de Telecomunicações – ANATEL - <http://www.anatel.gov.br>,

Agência Nacional de Transportes Terrestres - <http://www.antt.gov.br>,

Âmbito Jurídico - <http://www.ambito-juridico.com.br>

Arquivos Marxistas – <http://www.marxists.org>,

Associação Brasileira de Agências de Regulação – ABAR – <http://www.abar.org.br>

Associação dos Engenheiros Ferroviários - <http://www.aenfer.com.br>

Associação Nacional de Pesquisa e Ensino em Transportes – ANPET - <http://www.anpet.org.br>

Associação Nacional dos Transportadores Ferroviários – ANTF - <http://www.antf.org.br>

Avança Brasil - <http://www.abrasil.gov.br>

BACEN – Banco Central do Brasil - <http://www.bacen.gov.br>

BNB – Banco do Nordeste do Brasil - <http://www.bnb.gov.br>

BNDES – Banco Federativo - <http://federativo.BNDES.gov.br>

BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - <http://www.BNDES.gov.br>

Buscalegis - <http://www.buscalegis.ufsc.br>

Câmara dos Deputados - <http://www.camara.gov.br>

CAPES – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - <http://www.capes.gov.br>

CELC – <http://www.celc.br>

Centro de Mídia Independente - <http://www.brasil.indymedia.org>

CEPAL – Centro de Estudos Para a América Latina - <http://www.eclac.cl>

CEPE - <http://www.cepe.ecn.br>

CFN – COMPANHIA FERROVIÁRIA DO NORDESTE - <http://www.cfn.com.br>

CNI – Confederação Nacional da Indústria - <http://www.cni.org.br>

COFECON – Conselho Federal de Economia - <http://www.cofecon.org.br>

Correio da Cidadania - <http://www.correiodacidade.com.br>

Corrente Sindical Classista - <http://www.csc.org.br>

CUT – Central Única dos Trabalhadores– <http://www.cut.org.br>

DIAP – Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar - <http://www.diap.org.br>

DIEESE – Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Sócio-Econômicos - <http://www.dieese.org.br>

DIREITOADMINISTRATIVO [http://www.datavenia.net/artigos/Direito\\_Administrativo/Ensaio\\_062001.htm](http://www.datavenia.net/artigos/Direito_Administrativo/Ensaio_062001.htm).

DNIT – Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes - <http://www.dnit.gov.br>

Estado do Ceará - <http://www.ceara.gov.br>

Estudos dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento - <http://www.eixos.gov.br>

FGV – Fundação Getúlio Vargas - <http://www.fgv.br>

FIPE – Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas - <http://www.fipe.com>

GEIPOT – Empresa Brasileira de Planejamento de Transportes – <http://www.GEIPOT.gov.br>

Governo Eletrônico - <http://www.governoeletronico.gov.br>

Governos Estaduais – <http://www.brasil.gov.br/govest>

IBDA – Instituto Brasileiro de Direito Administrativo - <http://www.ibda.com.br>

IBGE – Base de Dados - <http://www.sidra.ibge.gov.br>

IBGE – Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. [www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br)

IBICT – Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia – <http://www.ibict.br>

IDEC – Instituto Brasileiro de Defesa do consumidor - <http://www.idec.org.br>

IMAM - <http://www.imam.com.br>

Imprensa Nacional – <http://www.in.gov.br>

Instituto dos Advogados Brasileiros - <http://www.ibpinet.com.br/iab>

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – <http://www.ipea.gov.br>

Jornal Diário do Nordeste – <http://www.diariodonordeste.com.br>

Jornal O Estado de São Paulo - <http://www.estadao.com.br>

Jornal O POVO - <http://www.opovo.com.br>

Le Monde Diplomatique - <http://www.diplo.com.br>

Legislação Planalto - <http://www.legislacao.planalto.gov.br>

Meus Dicionários – <http://www.meusdicionarios.com.br>

Ministério da Fazenda - <http://www.fazenda.gov.br>

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO - <http://www.planejamento.gov.br>

MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES - <http://www.transportes.gov.br>

Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra – MST - <http://www.mst.org.br>

MPF– MOVIMENTO DE PRESERVAÇÃO FERROVIÁRIA - <http://www.unimep.br/mpf>

MundoJurídico -<http://www.mundojuridico.adv.br/html/artigos/documentos/textos065.htm>.

Observatório da Imprensa - <http://www.observatoriodaimprensa.com.br>

Oficina de Informações - <http://www.oficinainforma.com.br>

Partido Comunista Brasileiro – PCB - <http://www.pcb.org.br>

Partido Comunista do Brasil – PCdoB - <http://www.vermelho.org.br>

Partido Democrático Trabalhista – PDT - <http://www.pdt.org.br>

Partido Socialista dos Trabalhadores Unificado – PSTU - <http://www.pstu.org.br>

Programa de Engenharia de Transportes (COPPE/UFRJ) - <http://www.pet.coppe.ufrj.br>

Prossiga - <http://www.prossiga.br>

RDEI – REVISTA DE DIREITO ECONÔMICO INTERNACIONAL - <http://www.ccj.ufsc.br/~rdei>

RECOPE - <http://www.pet.coppe.ufrj.br/recope-transportes>

Rede Ferroviária Federal S.A. - <http://www.rffsa.gov.br>

REDE GOVERNO - <http://www.redegoverno.gov.br>

REDE NACIONAL DE ENSINO E PESQUISA - <http://www.rnp.br>

REDE UNITRABALHO - <http://www.unitrabalho.org.br>

República Federativa do Brasil - <http://www.brasil.gov.br>

REVISTA FERROVIA - <http://www.ferrovia.com.br>

Revista Ferroviária - <http://www.revistaferroviaria.com.br>

SENADO FEDERAL - <http://www.senado.gov.br>

SOLEIS - <http://www.soleis.adv.br>

SUDENE – Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste - <http://www.sudene.gov.br>

TCU – TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO - <http://www.tcu.gov.br>

Terceirização - <http://www.traquimfar.org.br>

UNB / SISTEMA DE INFORMAÇÃO CIENTÍFICA em Transportes - <http://www.unb.br/ft/enc/sict>

UNCTAD - <http://www.unctad.org>

UNDP - <http://www.undp.org.br>

UNIVERSIA BRASIL - <http://www.universiabrasil.net>

**ANEXO I**

DECRETO Nº 83.785, DE 30 DE JULHO DE 1979

## ANEXO I

### DECRETO Nº 83.785, DE 30 DE JULHO DE 1979.

*Dispõe sobre a adoção de medidas iniciais na execução do PROGRAMA NACIONAL DE DESBUROCRATIZAÇÃO.*

**O PRESIDENTE DA REPÚBLICA**, no uso da atribuição que lhe confere o artigo 81, item III, da Constituição, tendo em vista o disposto no Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, e dando início à execução do Programa Nacional de Desburocratização, instituído pelo Decreto nº 83.740, de 18 de julho de 1979, para dinamizar e simplificar o funcionamento da Administração Pública Federal.

#### **DECRETA:**

**Art . 1º** - Os órgãos e entidades da Administração Civil Direta e Indireta e as fundações instituídas pelo Poder Público federal procederão de forma a:

- I. intensificar as atividades de descentralização administrativa, mediante redefinição ou delegação de competência, a fim de que:
  - a. a estrutura central de direção do órgão ou entidade fique liberada das tarefas de mera formalização de atos administrativos, tais como os despachos sistemáticos em documentos ou processos com parecer favorável dos órgãos incumbidos de examiná-los (art. 10, § 2º, do DL-200/67);
  - b. a competência para a decisão dos casos individuais seja, em princípio, atribuída às unidades de natureza local ou às autoridades ou servidores integrantes do nível de execução, excetuados os casos expressamente reservados à decisão central (art. 10, §§ 3º e 4º do DL-200/67).
- II. eliminar a audiência sistemática de órgãos técnicos, em geral, em processos referentes a assuntos sobre os quais não haja controvérsia a esclarecer ou já exista decisão de caráter normativo;
- III. evitar a remessa rotineira de processos dos órgãos jurídicos, encaminhando-se apenas os que envolvem questão jurídica nova, assim considerada dúvida de direito ainda não dirimida em pronunciamentos anteriores dos referidos órgãos;
- IV. suprimir a obrigatoriedade da tramitação de documentação e processos por protocolos gerais ou órgãos centrais de simples registro ou distribuição. Os assuntos serão, sempre que possível, diretamente encaminhados ao setor competente para estudá-los ou resolvê-los, o qual fornecerá, se for o caso, recibo de protocolo.
- V. autorizar a comunicação direta e o livre trânsito de informações e solicitações entre órgãos ou unidades da Administração, dispensada a exigência de trânsito intermediário pelos órgãos superiores.

**Art . 2º** - Ao Ministro Extraordinário para a Desburocratização caberá acompanhar e coordenar a execução do disposto neste Decreto, assim como dirimir as dúvidas suscitadas na sua aplicação.

**Art . 3º** - Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Brasília, 30 de julho de 1979; 158º da Independência e 91º da República.

**JOÃO B. DE FIGUEIREDO**

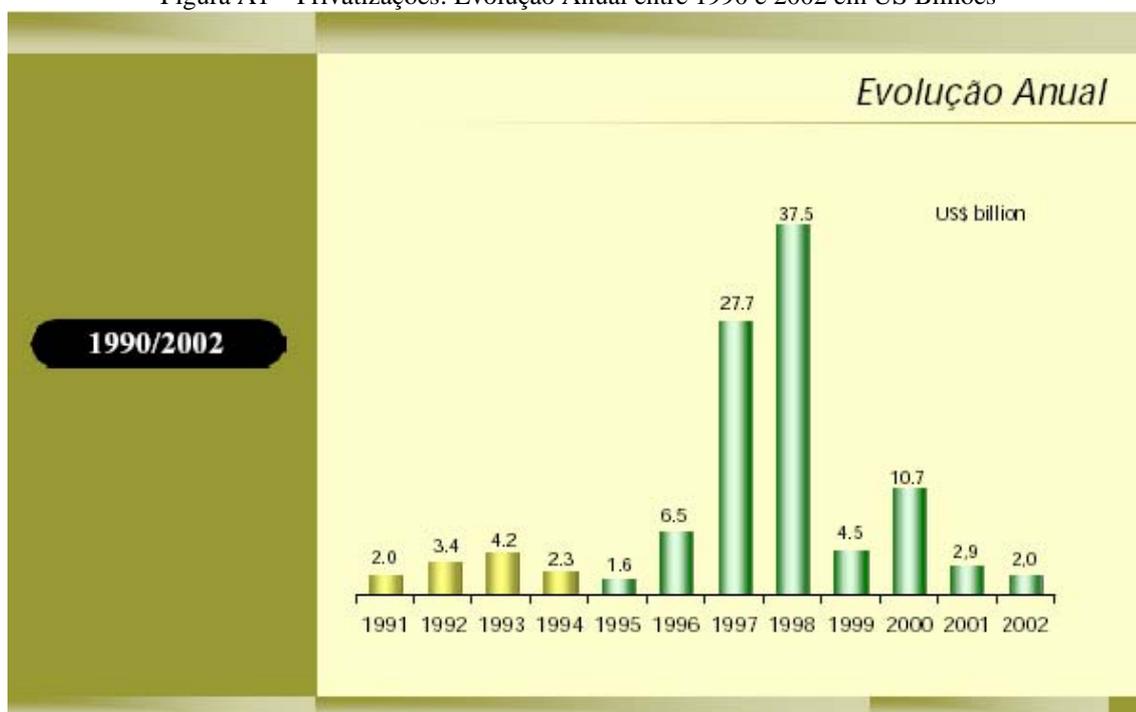
Hélio Beltrão

## **ANEXO II**

PRIVATIZAÇÃO NO BRASIL – 1990 – 1994 E 1995 E 2002

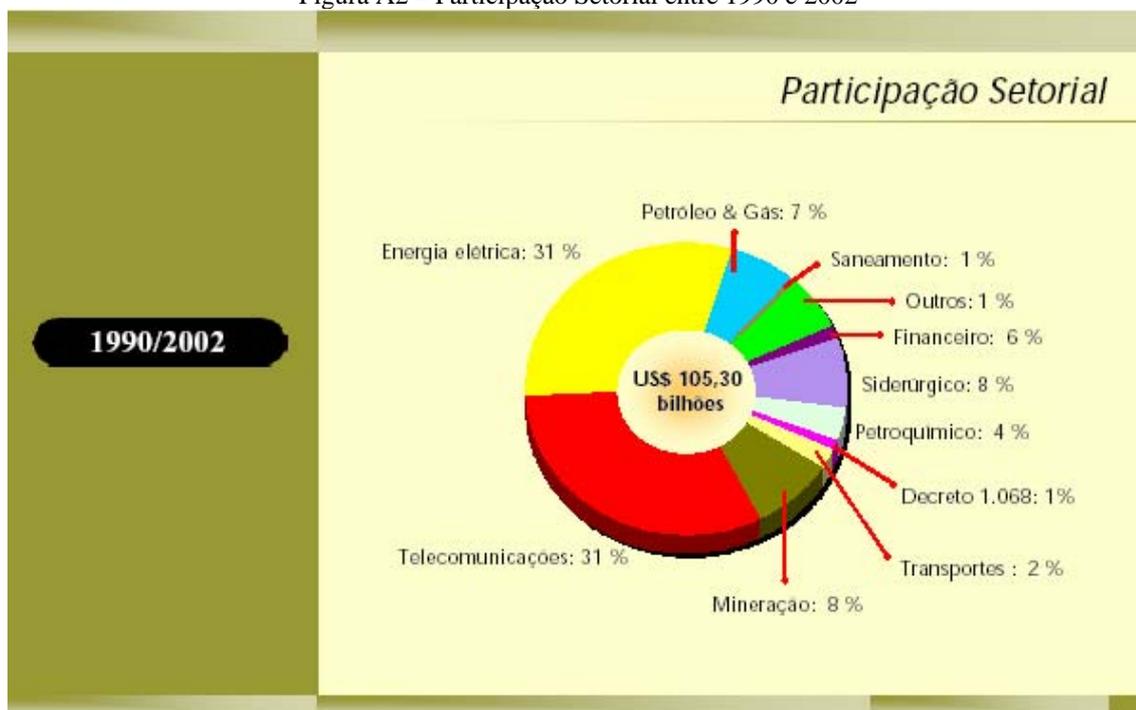
## ANEXO II

Figura A1 – Privatizações: Evolução Anual entre 1990 e 2002 em US Bilhões



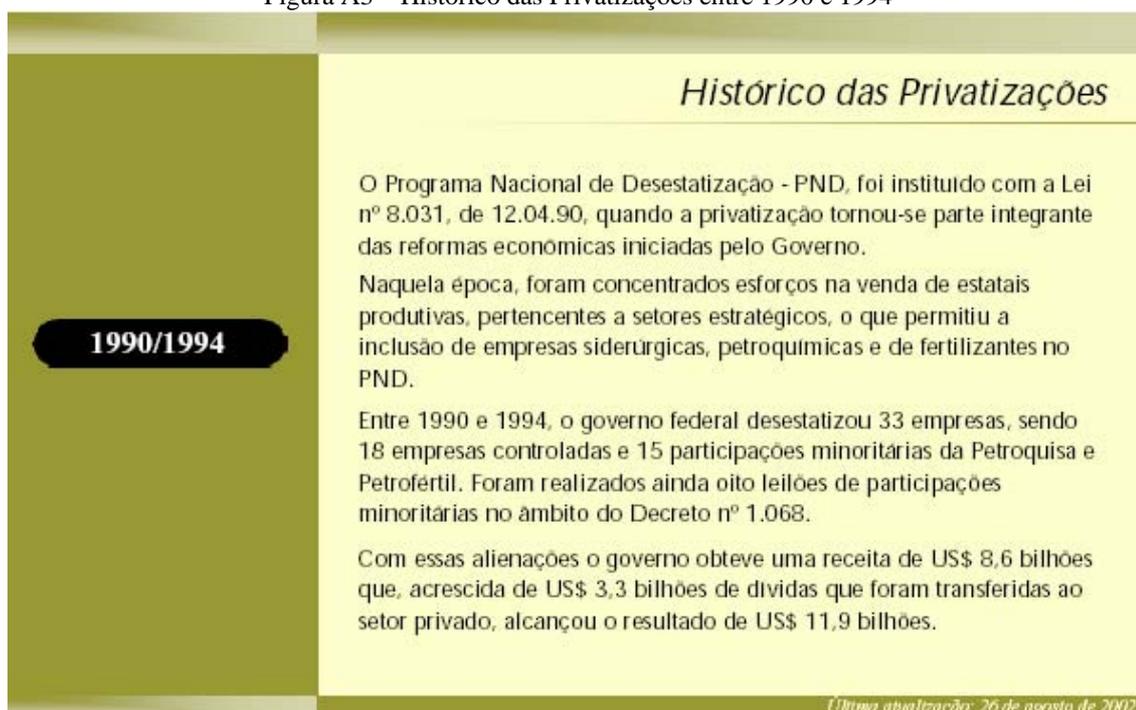
Fonte: BNDES, Área De Desestatização E Reestruturação Ad, julho/2002

Figura A2 – Participação Setorial entre 1990 e 2002



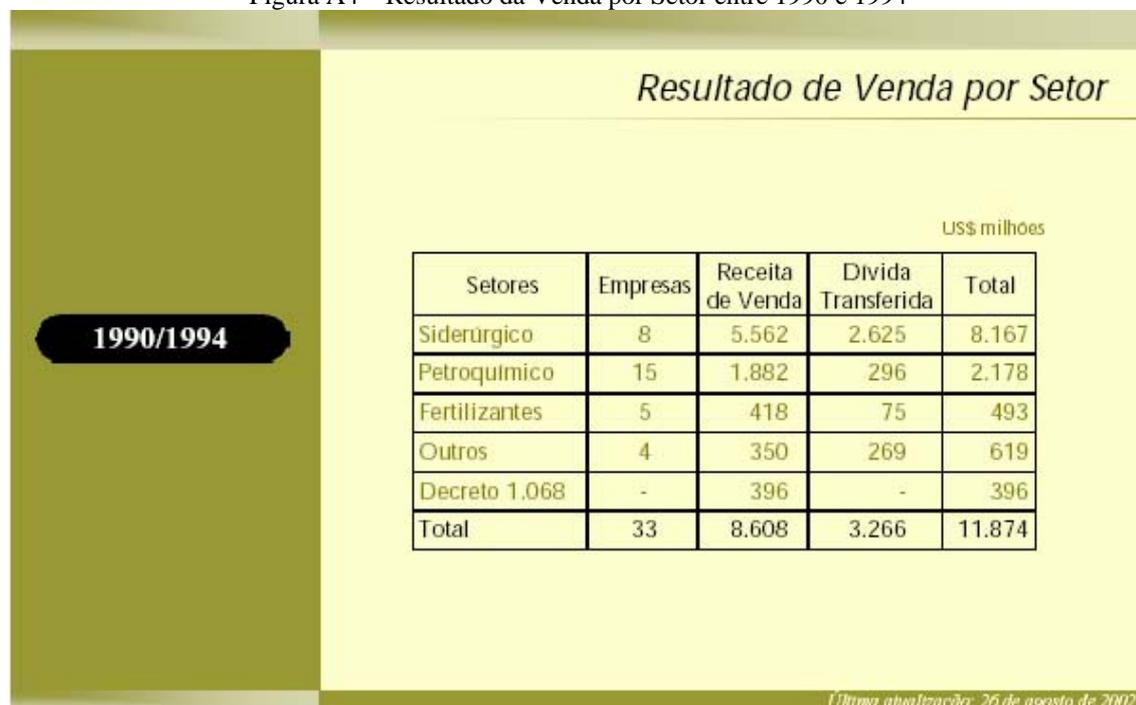
Fonte: BNDES, Área de Desestatização e Reestruturação AD, julho/2002

Figura A3 – Histórico das Privatizações entre 1990 e 1994



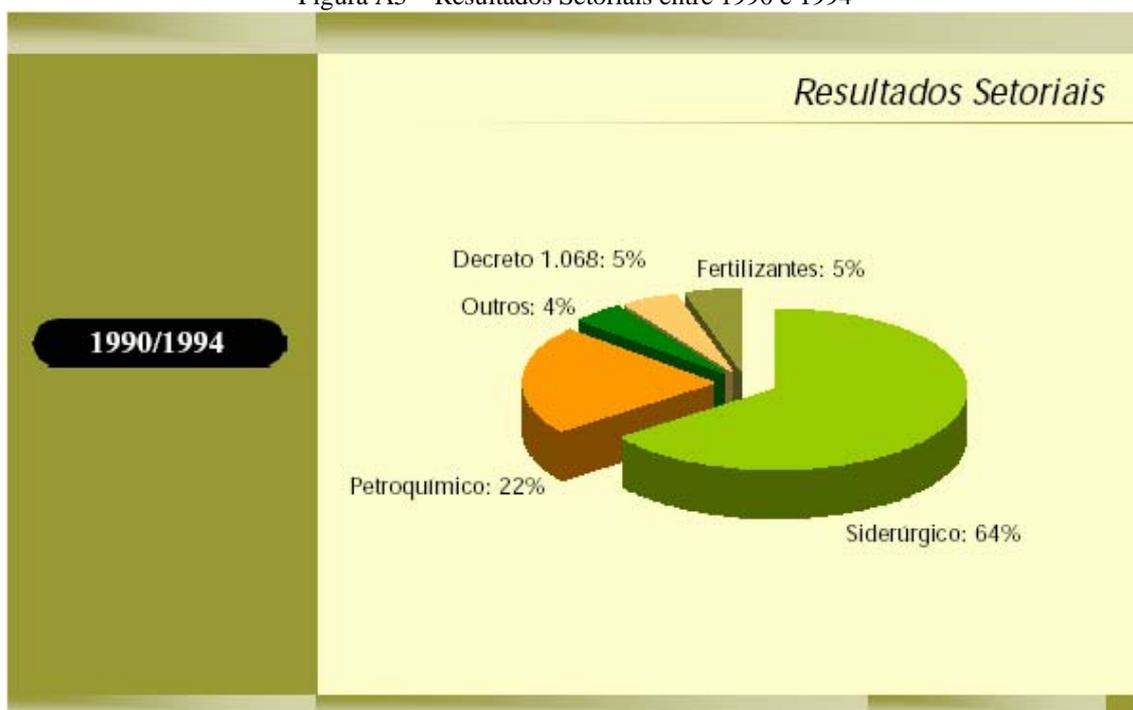
Fonte: BNDES, Área de Desestatização e Reestruturação AD, julho/2002

Figura A4 – Resultado da Venda por Setor entre 1990 e 1994



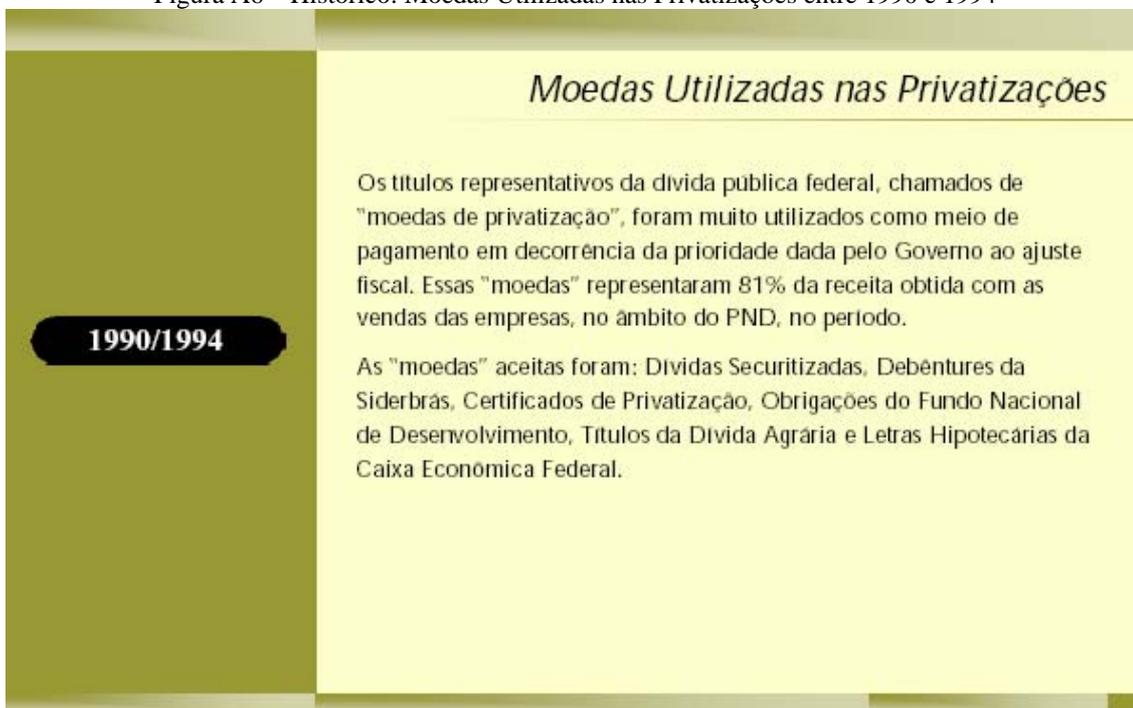
Fonte: BNDES, Área de Desestatização e Reestruturação AD, julho/2002

Figura A5 – Resultados Setoriais entre 1990 e 1994



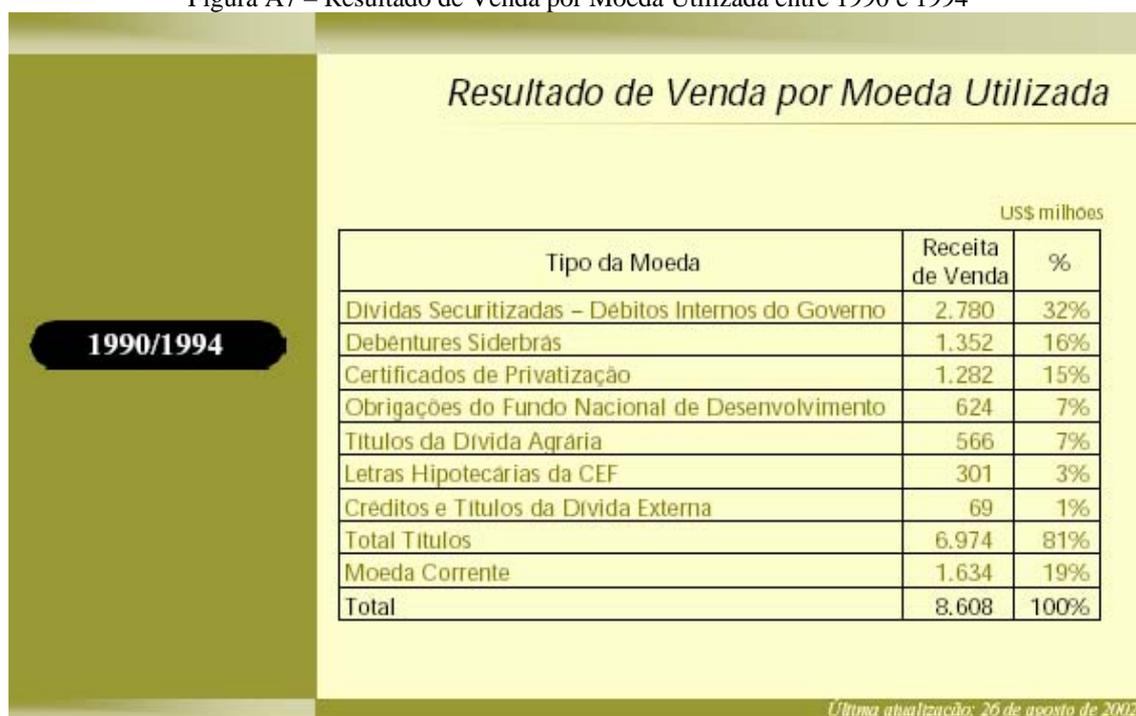
**Fonte:** BNDES, Área de Desestatização e Reestruturação AD, julho/2002

Figura A6 – Histórico: Moedas Utilizadas nas Privatizações entre 1990 e 1994



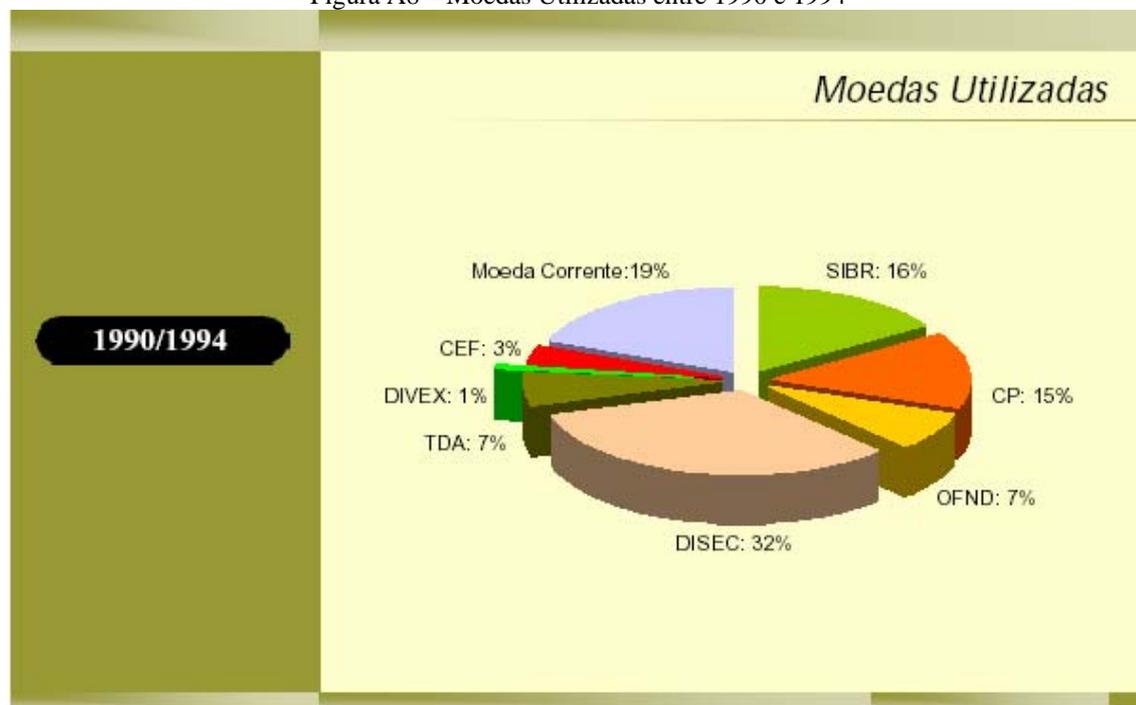
**Fonte:** BNDES, Área de Desestatização e Reestruturação AD, julho/2002

Figura A7 – Resultado de Venda por Moeda Utilizada entre 1990 e 1994



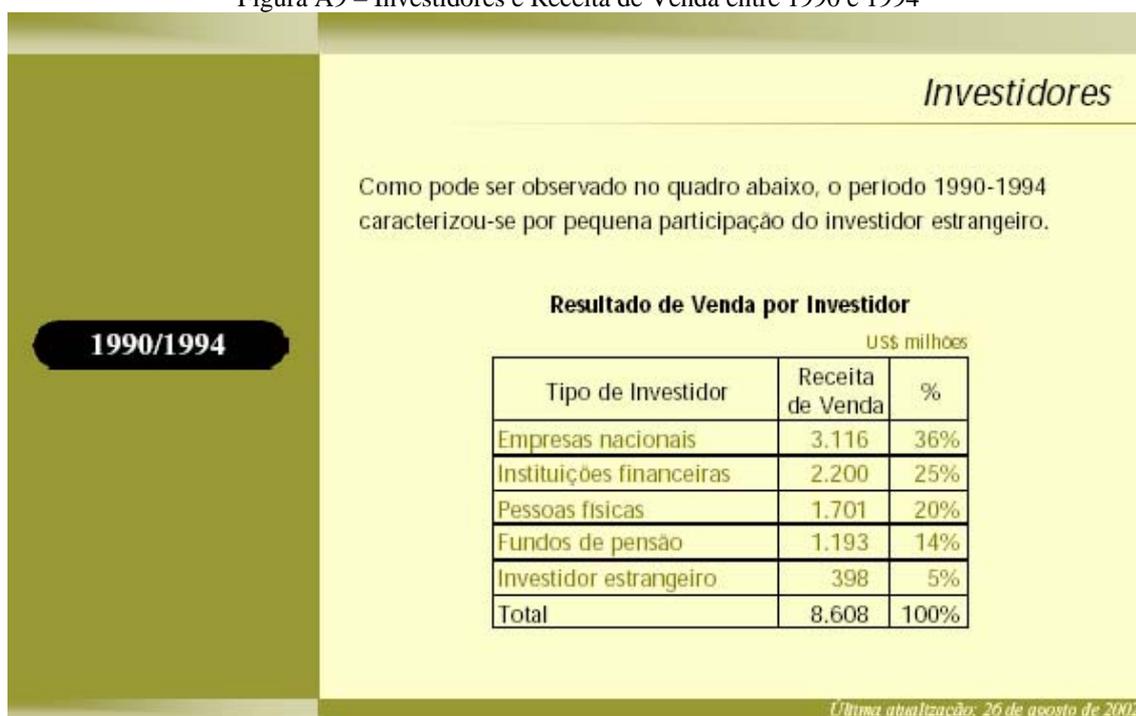
Fonte: BNDES, Área de Desestatização e Reestruturação AD, julho/2002

Figura A8 – Moedas Utilizadas entre 1990 e 1994



Fonte: BNDES, Área de Desestatização e Reestruturação AD, julho/2002

Figura A9 – Investidores e Receita de Venda entre 1990 e 1994



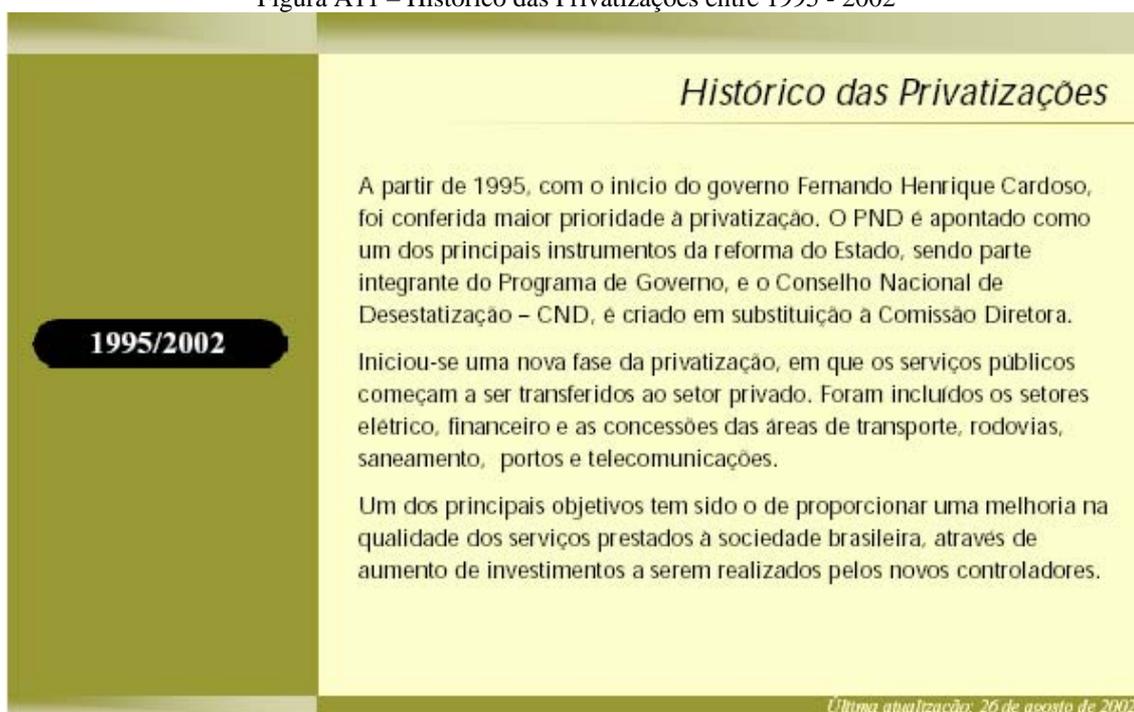
Fonte: BNDES, Área de Desestatização e Reestruturação AD, julho/2002

Figura A10 – Composição dos Investidores entre 1990 e 1994



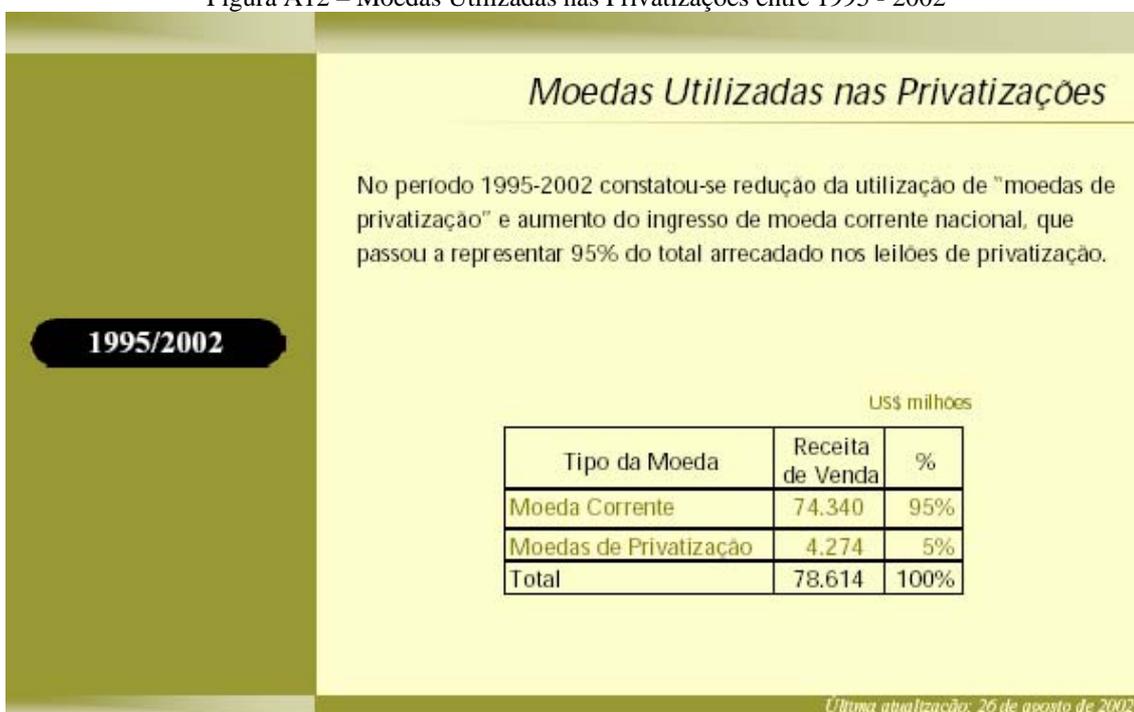
Fonte: BNDES, Área de Desestatização e Reestruturação AD, julho/2002

Figura A11 – Histórico das Privatizações entre 1995 - 2002



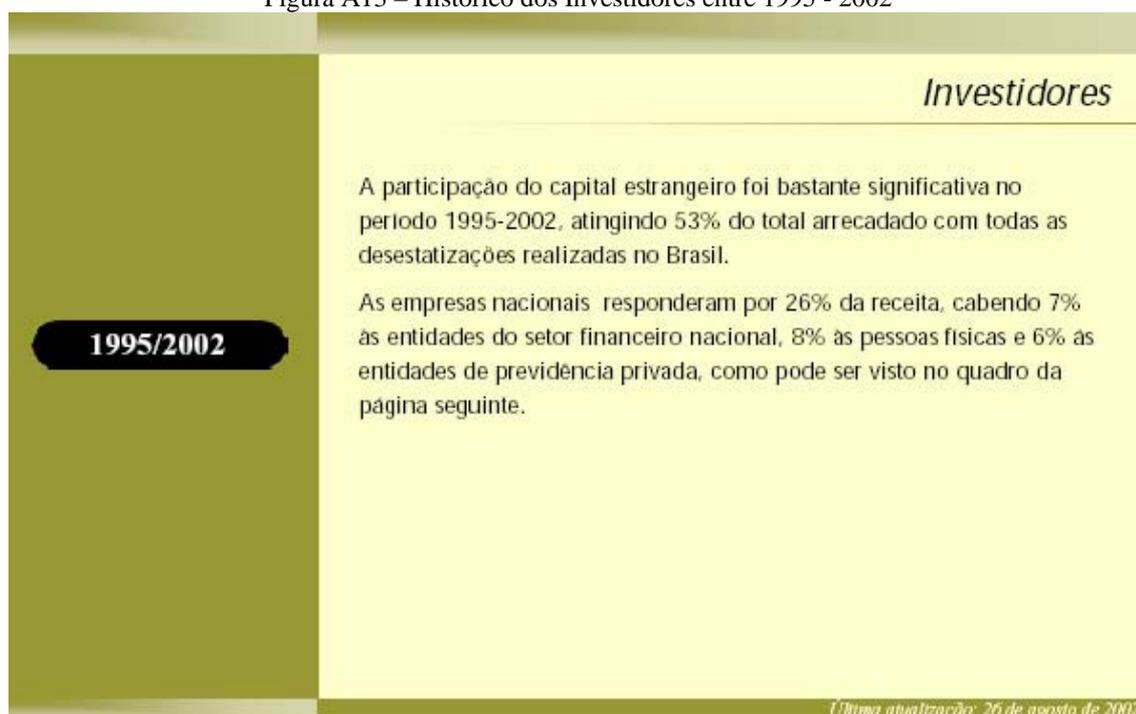
Fonte: BNDES, Área de Desestatização e Reestruturação AD, julho/2002

Figura A12 – Moedas Utilizadas nas Privatizações entre 1995 - 2002



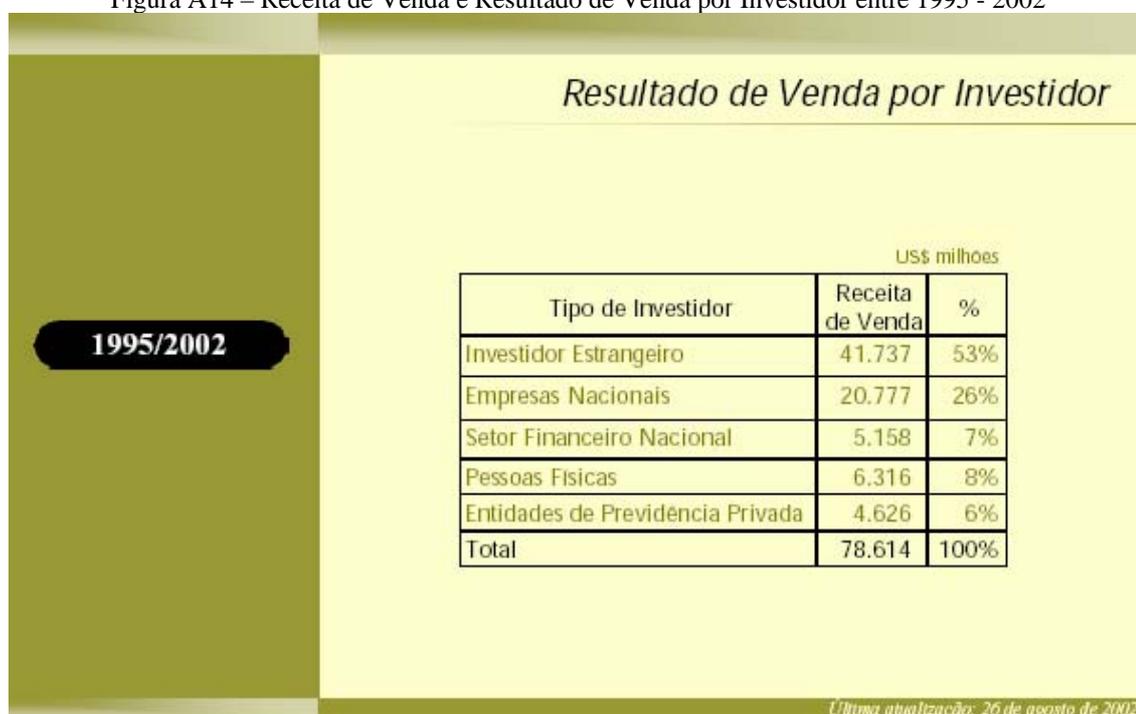
Fonte: BNDES, Área de Desestatização e Reestruturação AD, julho/2002

Figura A13 – Histórico dos Investidores entre 1995 - 2002



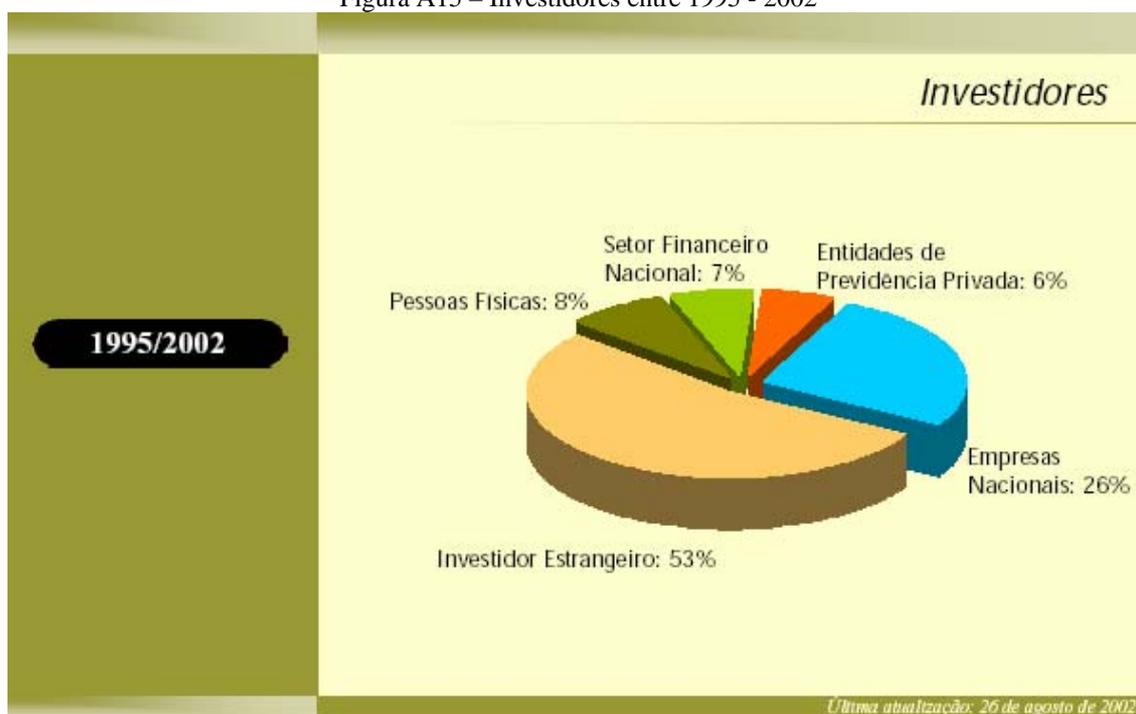
Fonte: BNDES, Área de Desestatização e Reestruturação AD, julho/2002

Figura A14 – Receita de Venda e Resultado de Venda por Investidor entre 1995 - 2002



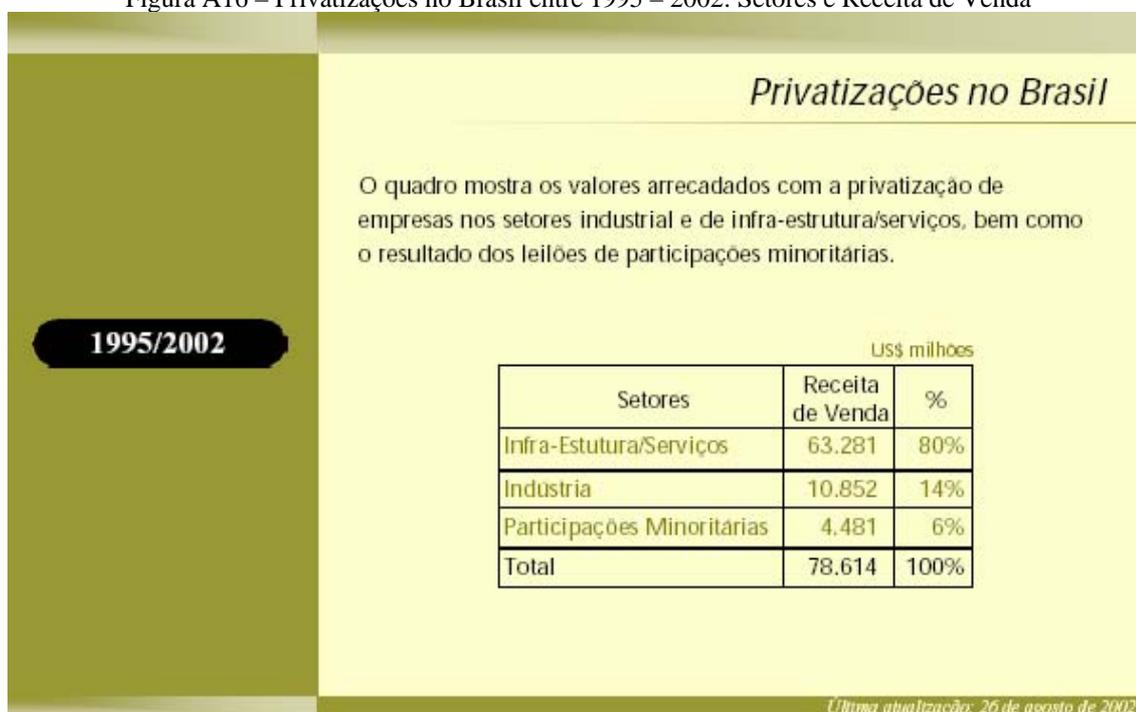
Fonte: BNDES, Área de Desestatização e Reestruturação AD, julho/2002

Figura A15 – Investidores entre 1995 - 2002



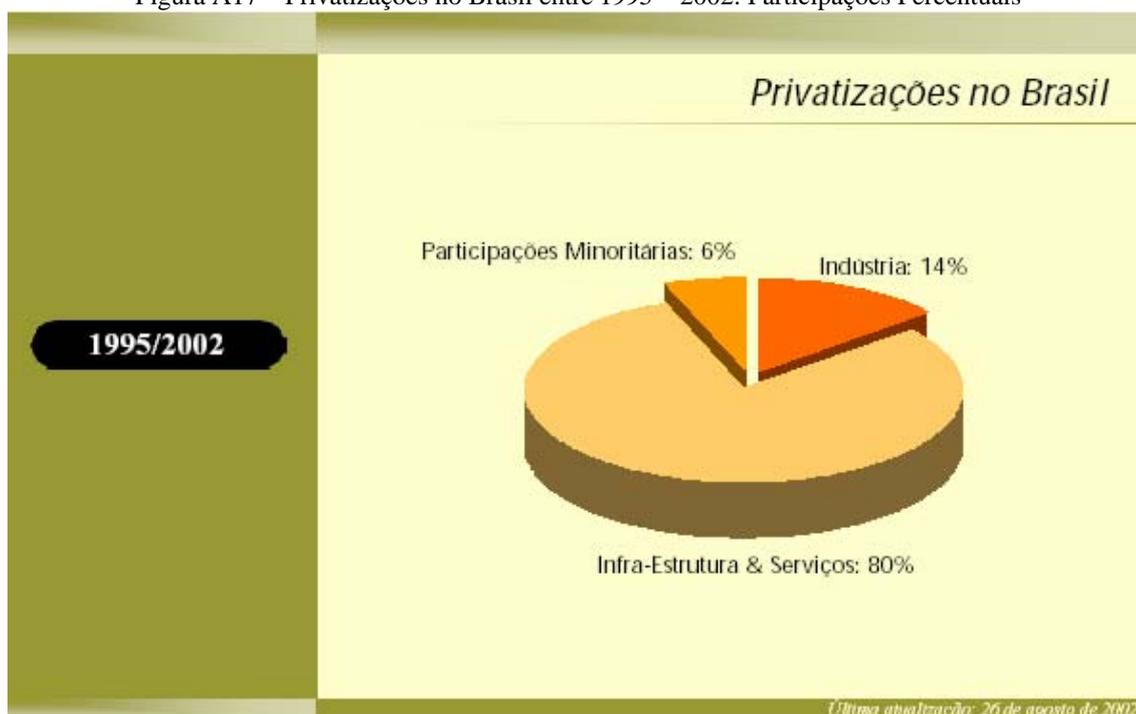
Fonte: BNDES, Área de Desestatização e Reestruturação AD, julho/2002

Figura A16 – Privatizações no Brasil entre 1995 – 2002: Setores e Receita de Venda



Fonte: BNDES, Área de Desestatização e Reestruturação AD, julho/2002

Figura A17 – Privatizações no Brasil entre 1995 – 2002: Participações Percentuais



Fonte: BNDES, Área de Desestatização e Reestruturação AD, julho/2002

Figura A18 – Resultado Setorial de Leilões de Privatização e dívida transferida ao setor privado entre 1995 – 2002, Âmbitos Federal e Estadual

*Privatizações no Brasil*

US\$ milhões

Setores	Receita de Venda	Dívida Transferida	Resultado Total
<b>Indústria</b>	<b>10.852</b>	<b>4.265</b>	<b>15.117</b>
• Petroquímica	816	706	1.522
• Petróleo	4.840	-	4.840
• Mineração	5.196	3.559	8.755
<b>Infra-Estrutura/Serviços</b>	<b>63.281</b>	<b>10.545</b>	<b>73.826</b>
• Financeiro	6.329	-	6.329
• Elétrico	22.238	7.510	29.748
• Transporte	2.321	-	2.321
• Portuário	421	-	421
• Gás/Saneamento	2.111	88	2.199
• Telecomunicações	29.811	2.947	32.758
• Informática	50	-	50
<b>Participações Minoritárias</b>	<b>4.481</b>	<b>-</b>	<b>4.481</b>
• Decreto 1.068	753	-	753
• Estaduais	3.728	-	3.728
<b>Total</b>	<b>78.614</b>	<b>14.810</b>	<b>93.424</b>

**1995/2002**

*Última atualização: 26 de agosto de 2002*

Fonte: BNDES, Área de Desestatização e Reestruturação AD, julho/2002

Figura A19 – Petroquímica: Empresas, Data e Receita de Venda entre 1995 e 2002

<i>Petroquímica</i>		
US\$ milhões		
Empresa	Data da Oferta	Receita de Venda
Copene	15/08/1995	270,5
CPC	29/09/1995	99,6
Salqema	05/10/1995	139,2
CQR	05/10/1995	1,7
Nitrocarbono	05/12/1995	29,6
Pronor	05/12/1995	63,5
CBP	05/12/1995	0,04
Polipropileno	01/02/1996	81,2
Koppol	01/02/1996	3,1
Deten	22/05/1996	12,1
Polibrasil	27/08/1996	99,4
EDN	26/09/1996	16,6
<b>Total</b>		<b>816,5</b>

*Última atualização: 26 de agosto de 2002*

Fonte: BNDES, Área de Desestatização e Reestruturação AD, julho/2002

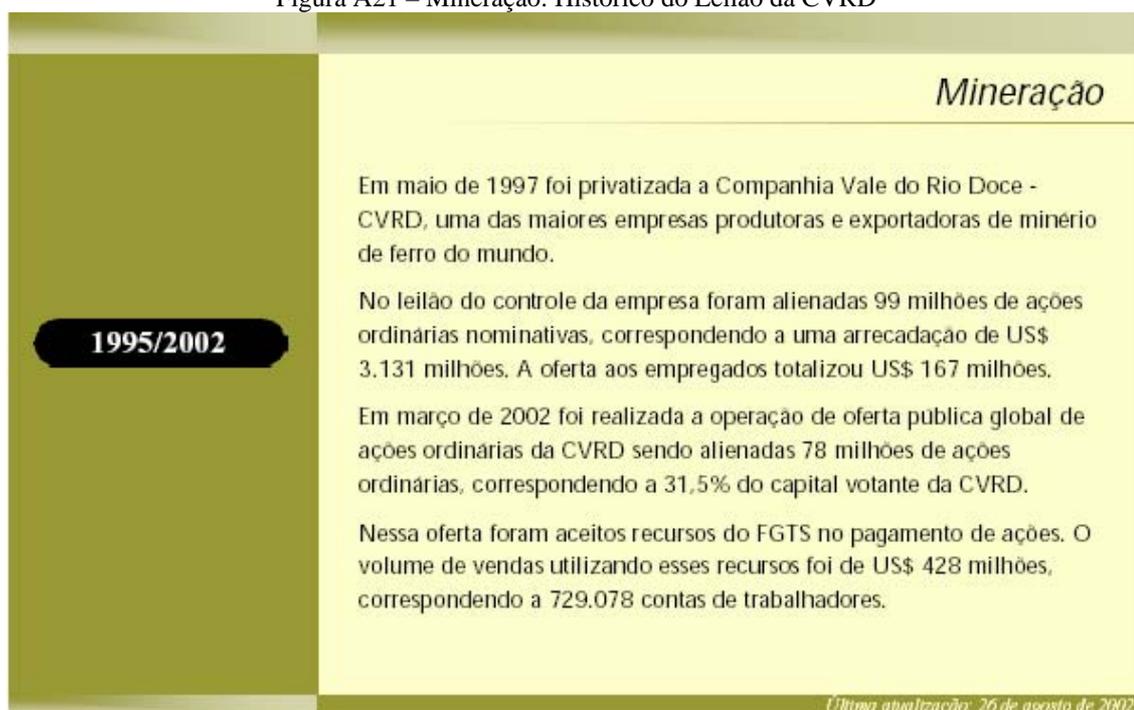
Figura A20 – Petróleo: Resultado das Ofertas públicas da Petrobrás

<i>Petróleo</i>					
O quadro abaixo mostra o resultado das ofertas publicas da Petrobras:					
US\$ milhões					
Tipo da Oferta Pública	2000		2001		Total de Venda
	Quantidade de Ações Ordinárias	Valor de Venda	Quantidade de Ações Preferenciais	Valor de Venda	
Brasileira	71.293.552	1.431,7	8.000.000	157,4	1.589,1
Internacional	108.345.748	2.600,3	33.381.826	650,9	3.251,2
<b>Total</b>	<b>179.639.300</b>	<b>4.032,0</b>	<b>41.381.826</b>	<b>808,3</b>	<b>4.840,3</b>

*Última atualização: 26 de agosto de 2002*

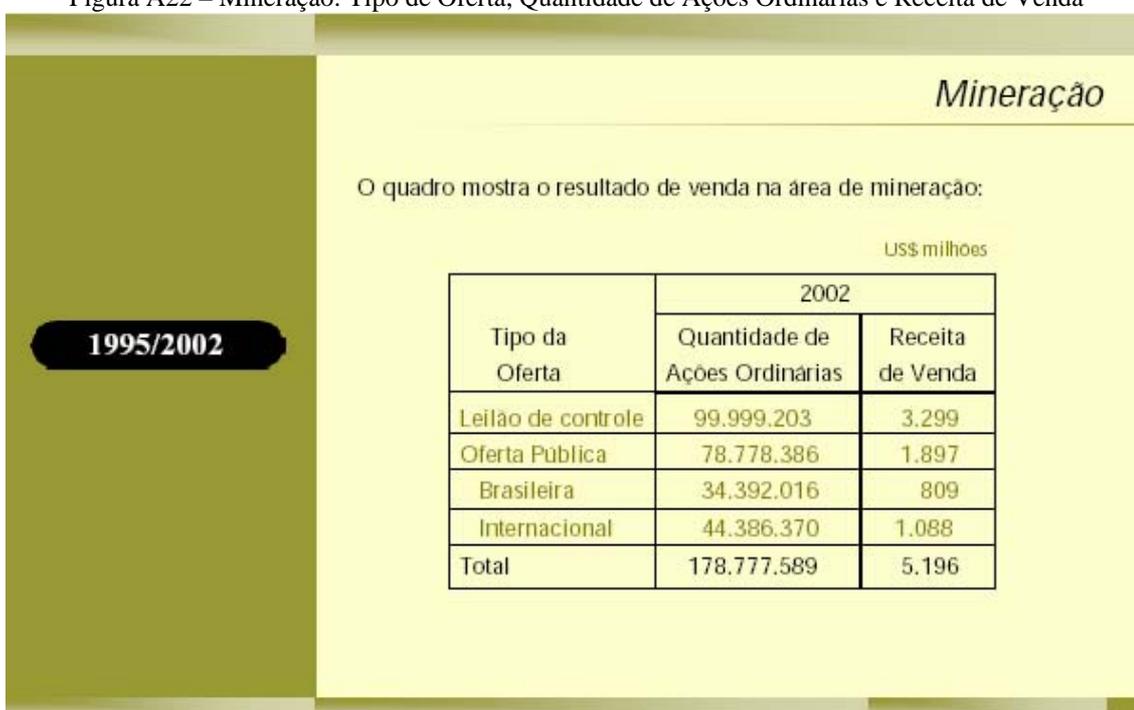
Fonte: BNDES, Área de Desestatização e Reestruturação AD, julho/2002

Figura A21 – Mineração: Histórico do Leilão da CVRD



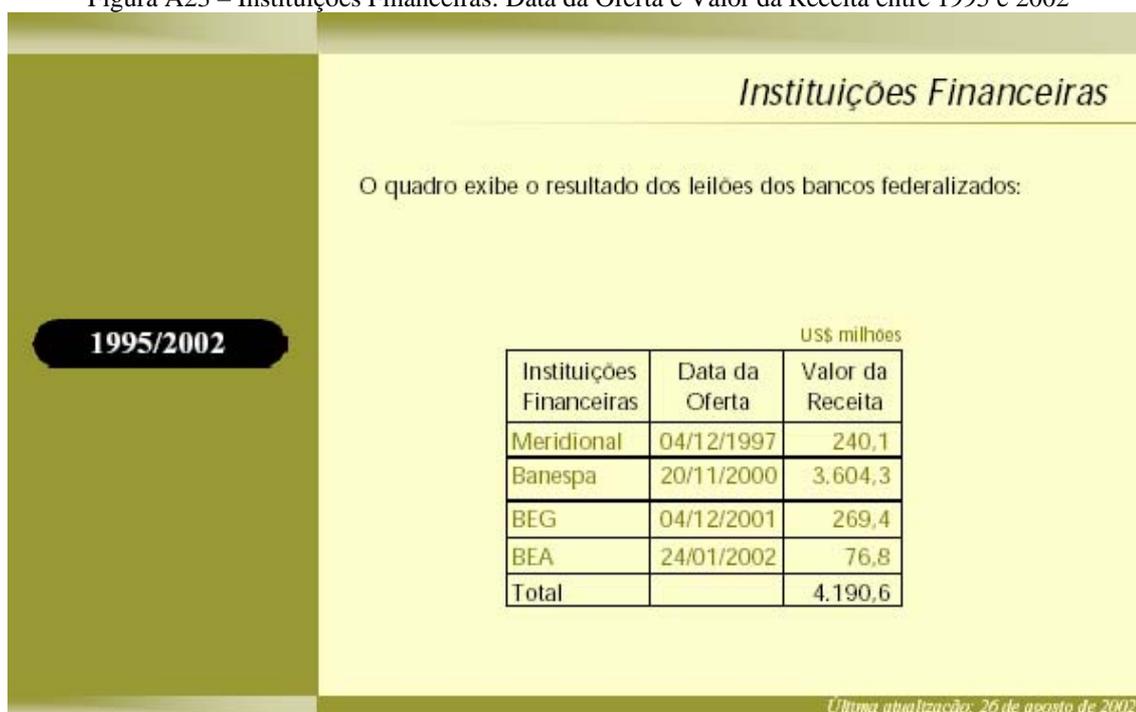
Fonte: BNDES, Área de Desestatização e Reestruturação AD, julho/2002

Figura A22 – Mineração: Tipo de Oferta, Quantidade de Ações Ordinárias e Receita de Venda



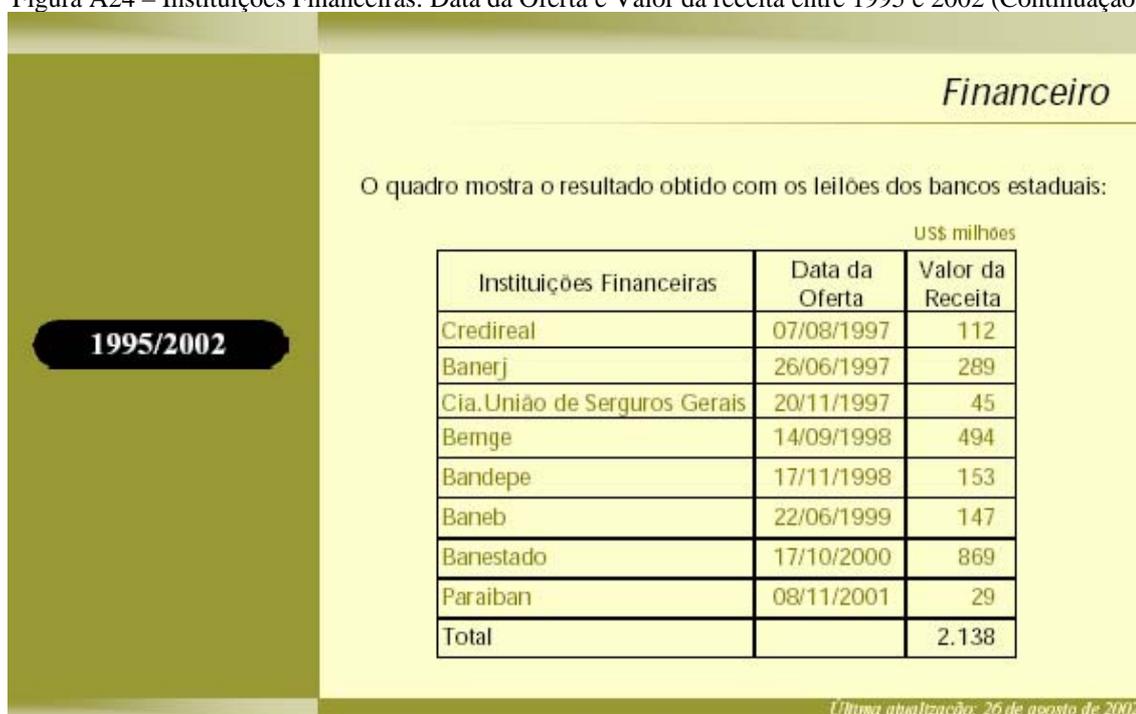
Fonte: BNDES, Área de Desestatização e Reestruturação AD, julho/2002

Figura A23 – Instituições Financeiras: Data da Oferta e Valor da Receita entre 1995 e 2002



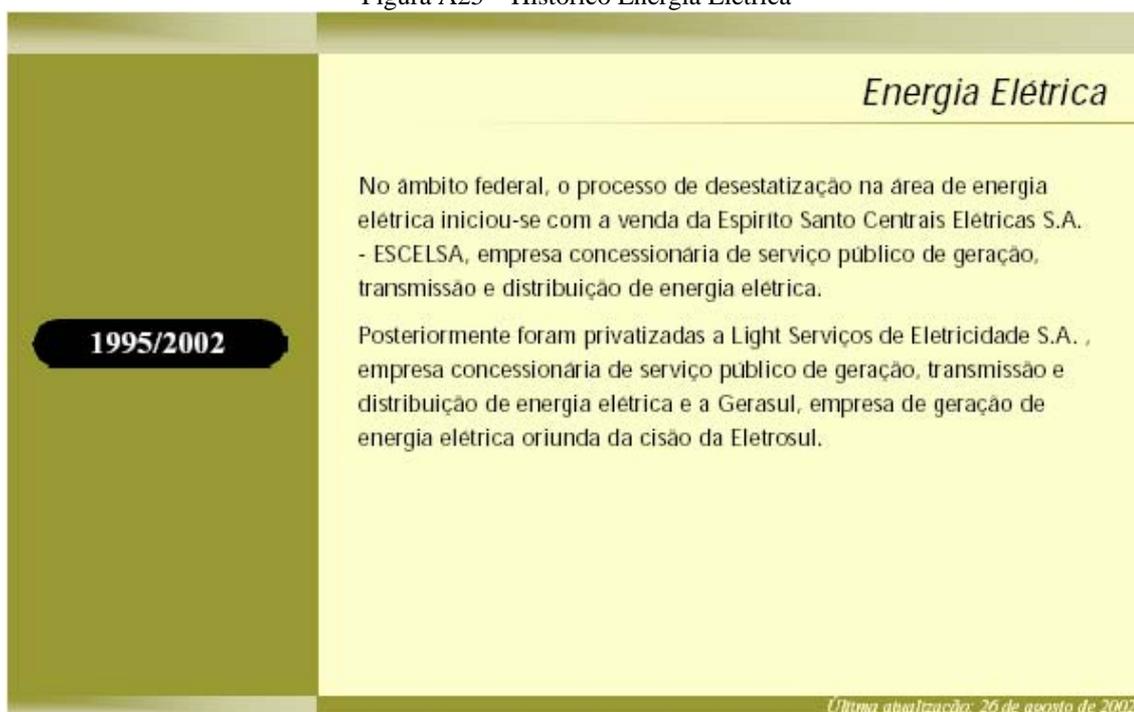
Fonte: BNDES, Área de Desestatização e Reestruturação AD, julho/2002

Figura A24 – Instituições Financeiras: Data da Oferta e Valor da receita entre 1995 e 2002 (Continuação)



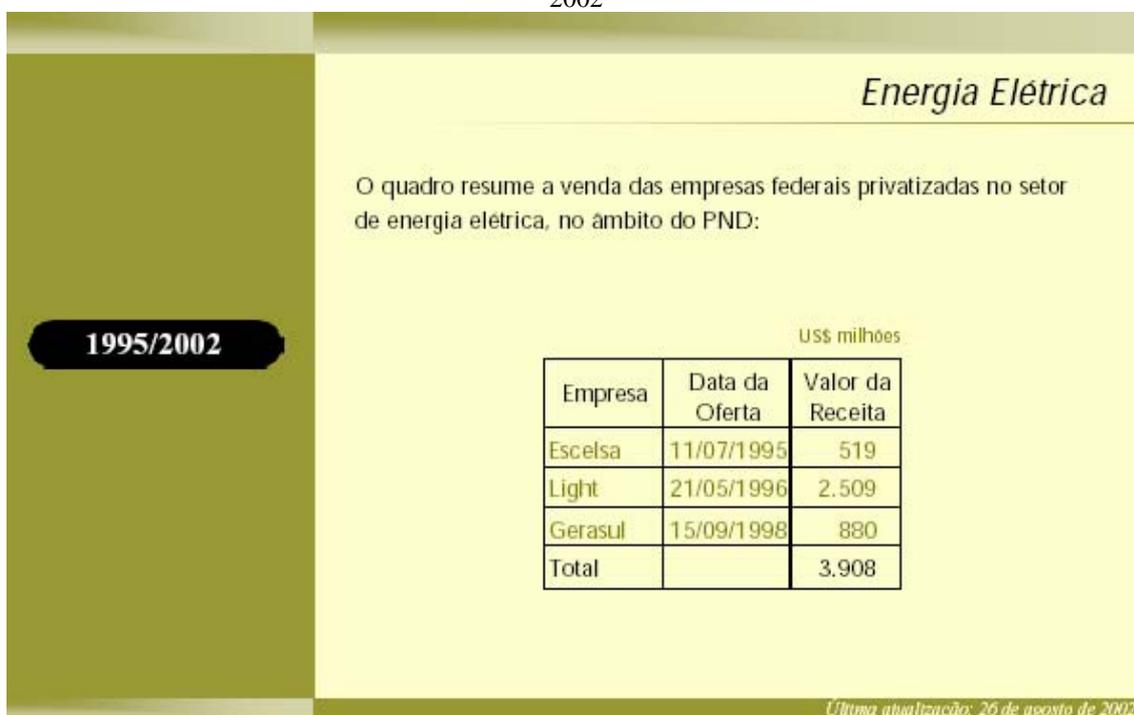
Fonte: BNDES, Área de Desestatização e Reestruturação AD, julho/2002

Figura A25 – Histórico Energia Elétrica



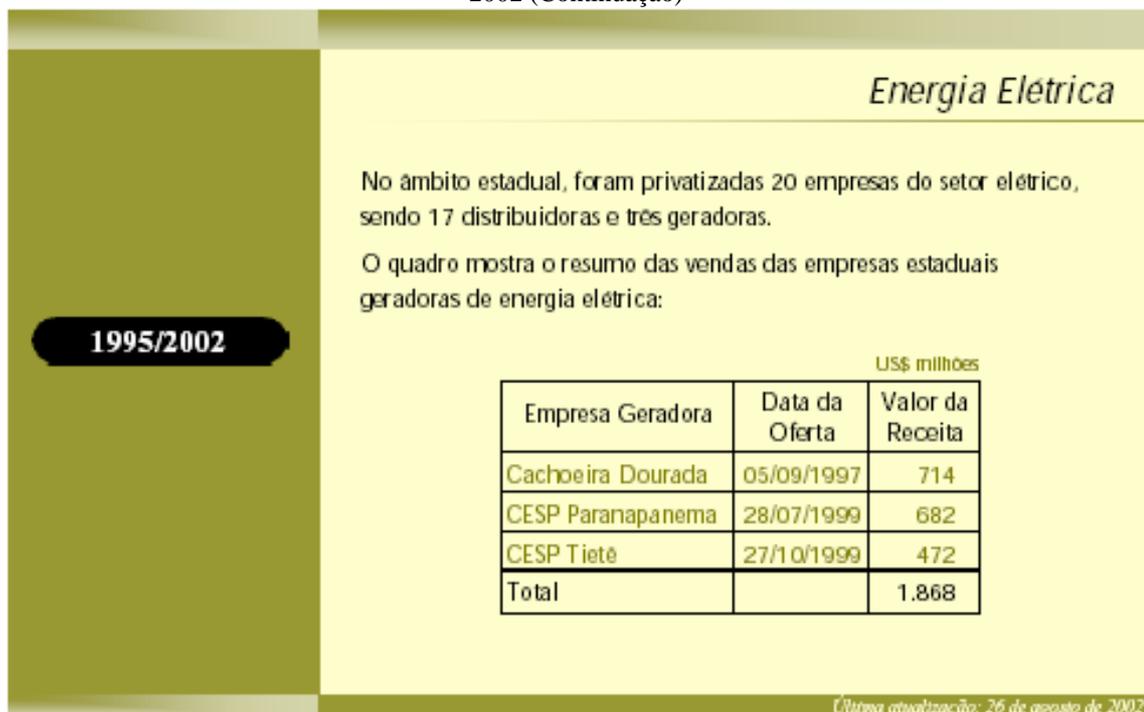
Fonte: BNDES, Área de Desestatização e Reestruturação AD, julho/2002

Figura A26 – Energia Elétrica: Empresas Estaduais - Data da Oferta e Valor da Receita entre 1995 e 2002



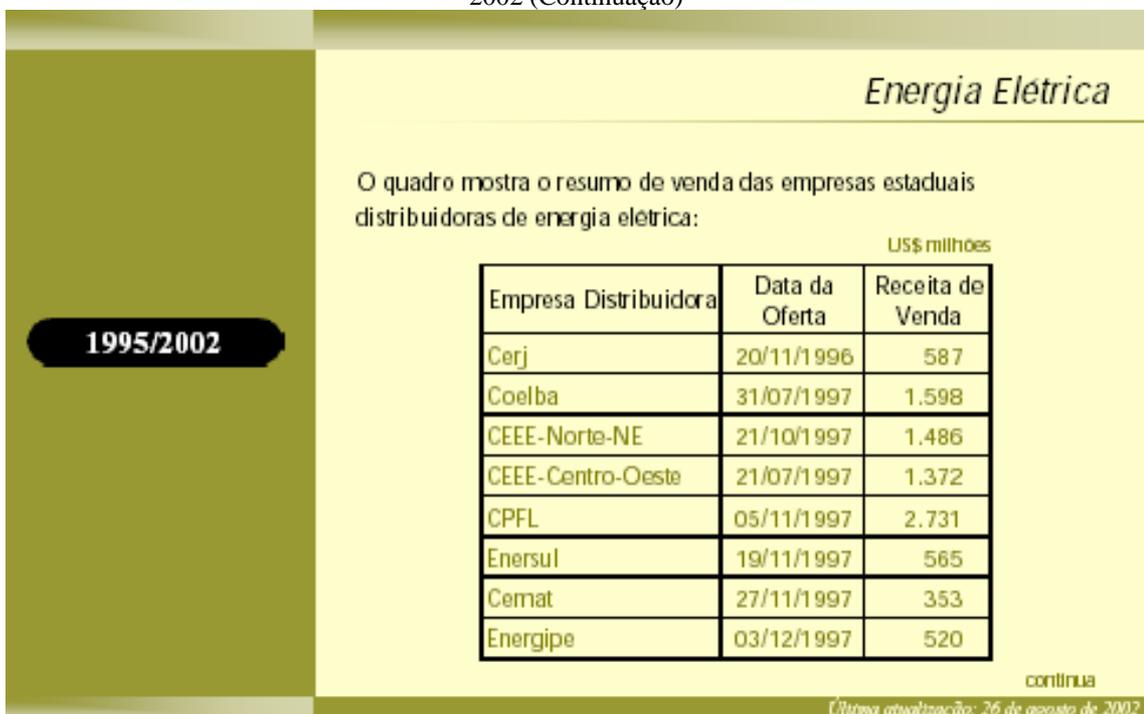
Fonte: BNDES, Área de Desestatização e Reestruturação AD, julho/2002

Figura A27 – Energia Elétrica: Empresas Estaduais - Data da Oferta e Valor da Receita entre 1995 e 2002 (Continuação)



Fonte: BNDES, Área de Desestatização e Reestruturação AD, julho/2002

Figura A28 – Energia Elétrica: Empresas Estaduais - Data da Oferta e Valor da Receita entre 1995 e 2002 (Continuação)



Fonte: BNDES, Área de Desestatização e Reestruturação AD, julho/2002

Figura A29 – Energia Elétrica: Empresas Estaduais - Data da Oferta e Valor da Receita entre 1995 e 2002 (Continuação)

<i>Energia Elétrica</i>		
Continuação do quadro anterior		
		US\$ milhões
Empresa Distribuidora	Data da Oferta	Receita de Venda
Cosem	12/12/1997	606
Coelce	02/04/1998	868
Eletropaulo Metropolitana	15/04/1998	1.777
Celpe	09/07/1998	388
Elektro	16/07/1998	1.273
EBE	17/09/1998	860
Celpe	17/02/2000	1.004
Cemar	15/06/2000	289
Saelpa	30/11/2000	185
<b>Total</b>		<b>16.462</b>

*Última atualização: 26 de agosto de 2002*

Fonte: BNDES, Área de Desestatização e Reestruturação AD, julho/2002

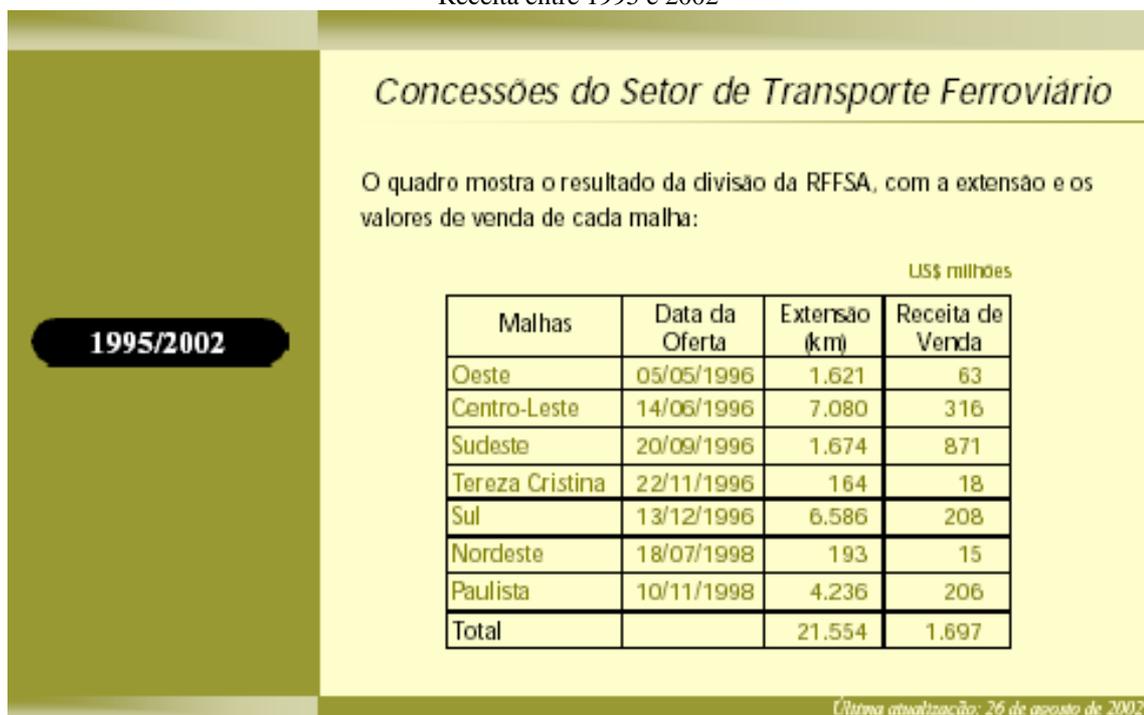
Figura A30 – Histórico das Concessões do setor de Transporte Ferroviário

<i>Concessões do Setor de Transporte Ferroviário</i>	
<b>1995/2002</b>	<p>A Rede Ferroviária Federal S.A – RFFSA, foi incluída no PND, por intermédio do Decreto nº 473, de 10 de março de 1992.</p>
	<p>O modelo de desestatização o serviço de transporte de carga prestado pela RFFSA incluiu o desmembramento da empresa em sete malhas ferroviárias regionais</p>
	<p>Os estudos de modelagem indicaram o caráter intra-regional da maior parte dos fluxos operacionais e, portanto, o agrupamento por malhas regionais proporcionaria economias de escala que aumentariam seu valor econômico.</p>

*Última atualização: 26 de agosto de 2002*

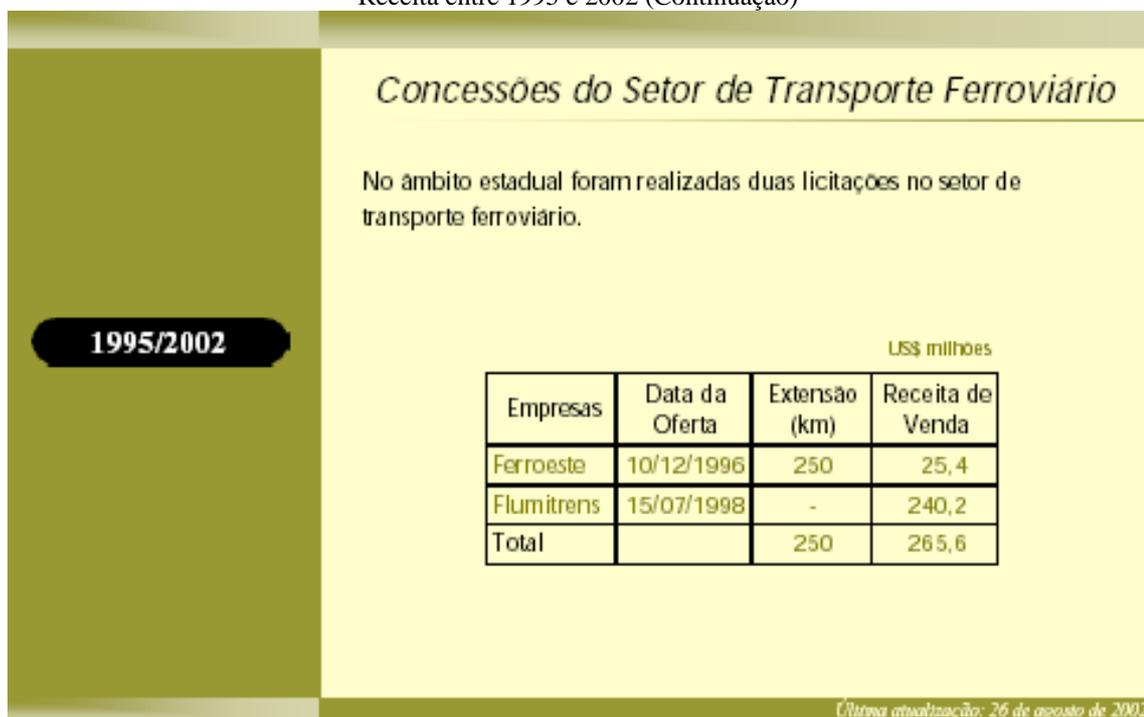
Fonte: BNDES, Área de Desestatização e Reestruturação AD, julho/2002

Figura A31 – Concessões do Setor de Transporte Ferroviário: Data da Oferta, Extensão e Valor da Receita entre 1995 e 2002



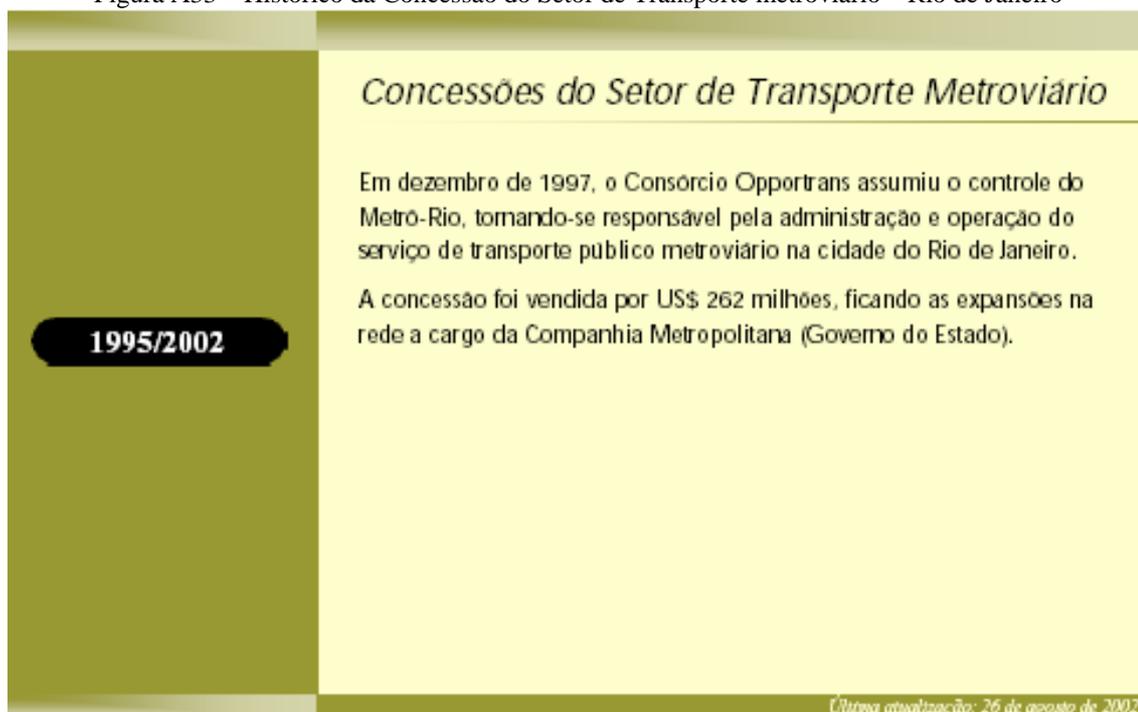
Fonte: BNDES, Área de Desestatização e Reestruturação AD, julho/2002

Figura A32 - Concessões do Setor de Transporte Ferroviário: Data da Oferta, Extensão e Valor da Receita entre 1995 e 2002 (Continuação)



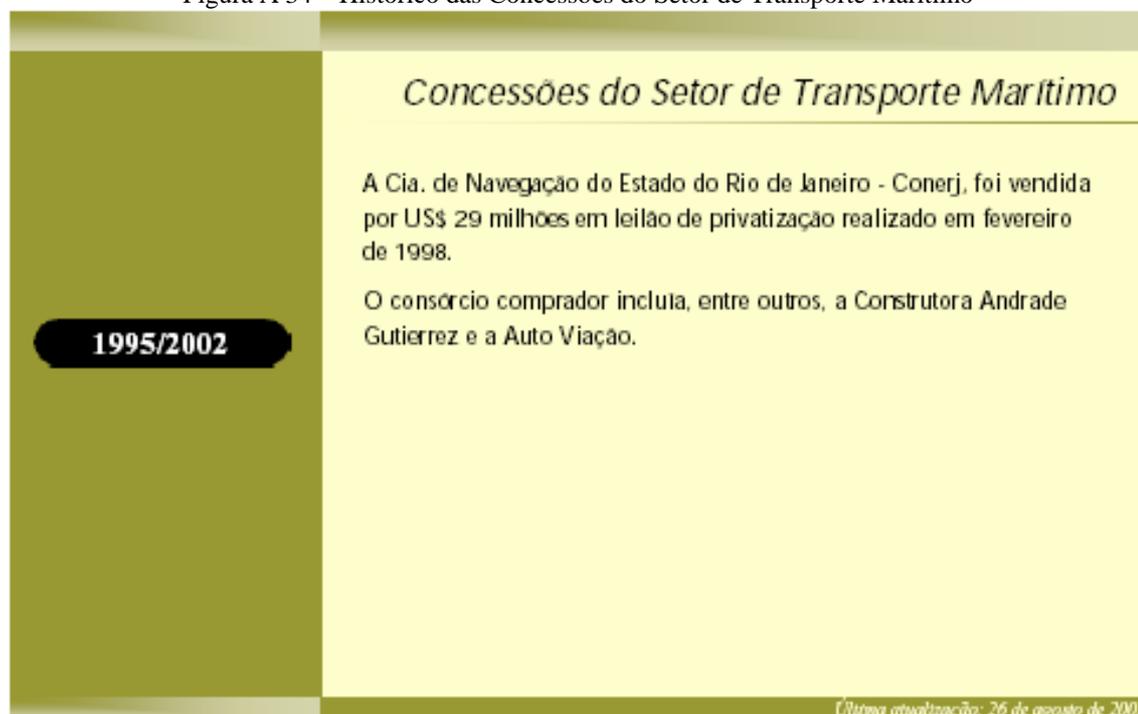
Fonte: BNDES, Área de Desestatização e Reestruturação AD, julho/2002

Figura A33 – Histórico da Concessão do Setor de Transporte metroviário – Rio de Janeiro



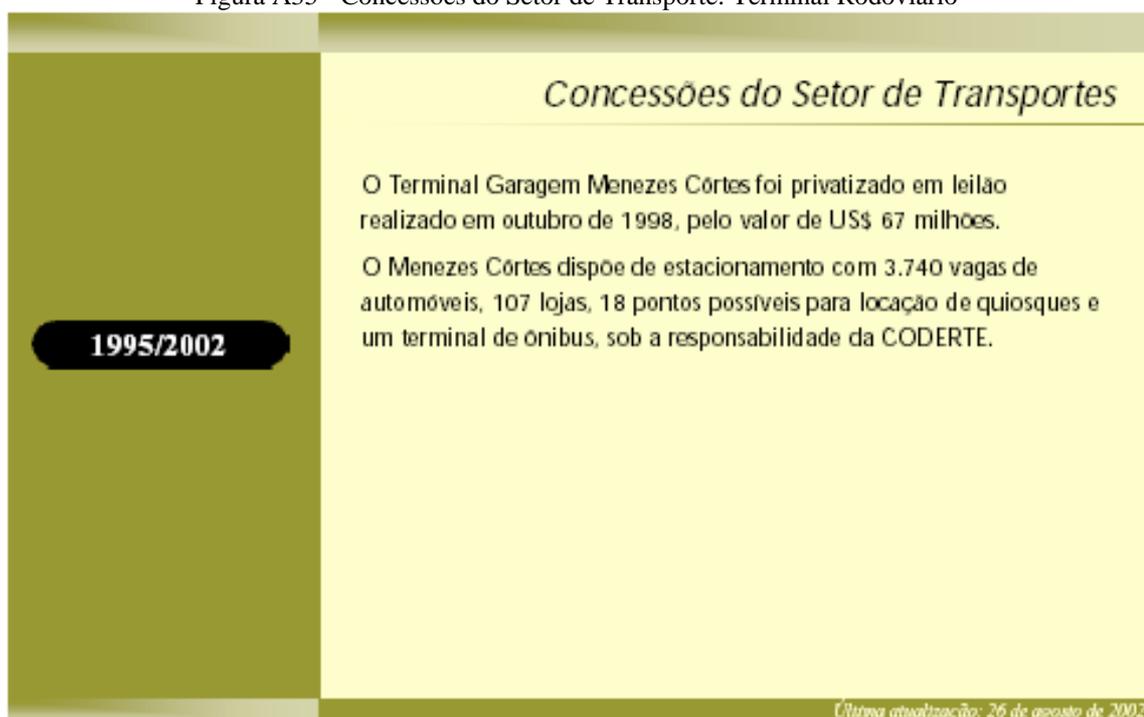
Fonte: BNDES, Área de Desestatização e Reestruturação AD, julho/2002

Figura A 34 – Histórico das Concessões do Setor de Transporte Marítimo



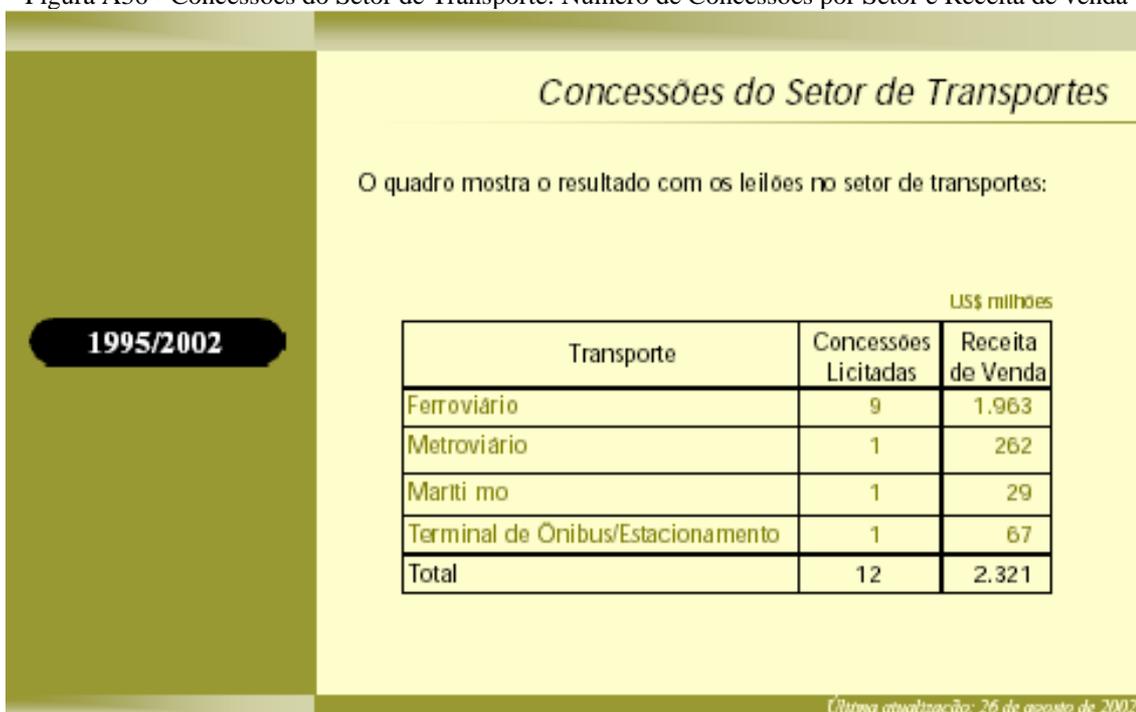
Fonte: BNDES, Área de Desestatização e Reestruturação AD, julho/2002

Figura A35 - Concessões do Setor de Transporte: Terminal Rodoviário



Fonte: BNDES, Área de Desestatização e Reestruturação AD, julho/2002

Figura A36 - Concessões do Setor de Transporte: Número de Concessões por Setor e Receita de venda



Fonte: BNDES, Área de Desestatização e Reestruturação AD, julho/2002

Figura A37 – Histórico do Setor Portuário

*Portuário*

**1995/2002**

A Lei de Modernização dos Portos introduziu dispositivos que permitiram conceber um programa de reestruturação da atividade portuária com base em conceitos como desestatização, desregulamentação e leis de mercado.

A Lei nº 9.277, de 10/05/1996, autorizou a União a delegar a estados e municípios, por intermédio do Ministério dos Transportes, a administração e exploração dos portos públicos. As administrações estaduais e municipais, por sua vez, poderão promover a transferência dos serviços à iniciativa privada.

As Companhias Docas federais foram incluídas no PND por meio do Decreto nº 1.990/96, que atribuiu ao Ministério dos Transportes a execução do Programa de Desestatização nos Portos, sob a supervisão do Conselho Nacional de Desestatização.

*Última atualização: 26 de agosto de 2002*

Fonte: BNDES, Área de Desestatização e Reestruturação AD, julho/2002

Figura A38 – Concessões no Setor Portuário: Portos, Data da Oferta e Receita de venda

*Portuário*

O quadro mostra o resumo dos portos e terminais licitados:

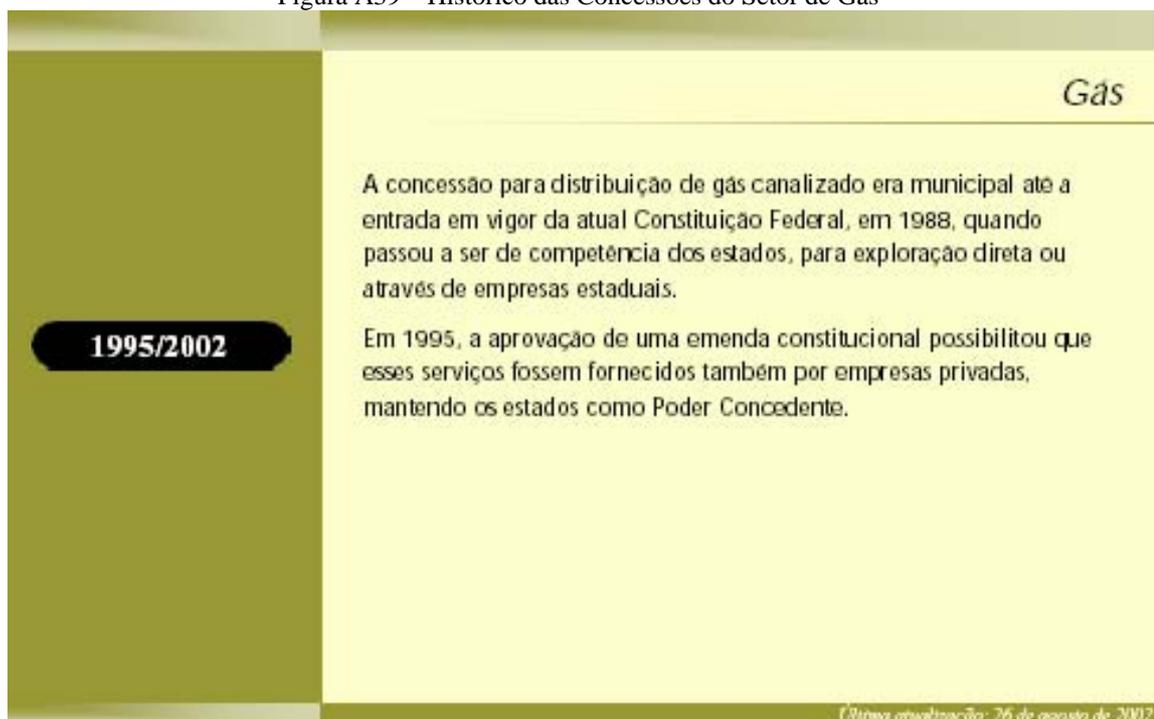
US\$ milhões

Portos e Arrendamentos	Data da Oferta	Receita de Venda
CODESP		251,1
. Porto de Santos	17/09/1997	251,1
CDRJ		113,4
. Porto de Sepetiba	03/09/1998	79,0
. Porto do Rio	03/11/1998	26,5
. Porto de Angra dos Reis	05/11/1998	7,9
CODESA		35,6
. Cais de Capuaba	06/05/1998	26,2
. Cais de Paul	17/09/1997	9,4
CODEBA		
. Porto de Salvador	21/12/1999	20,9
Total		421,0

*Última atualização: 26 de agosto de 2002*

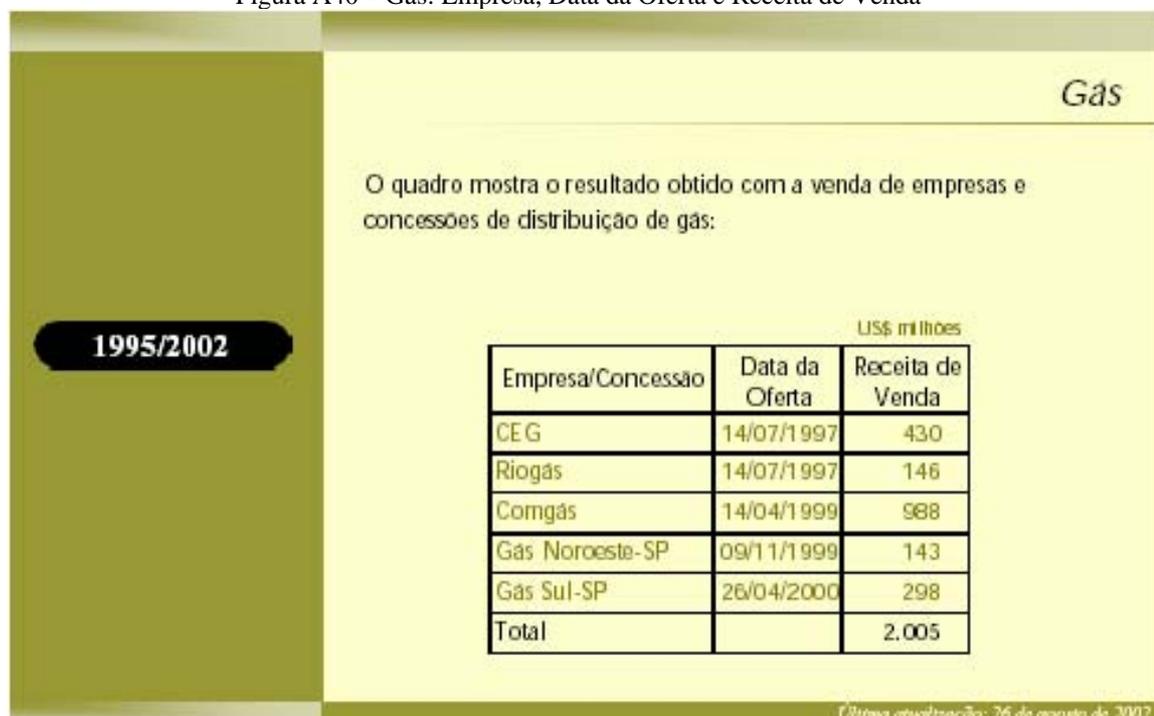
Fonte: BNDES, Área de Desestatização e Reestruturação AD, julho/2002

Figura A39 – Histórico das Concessões do Setor de Gás



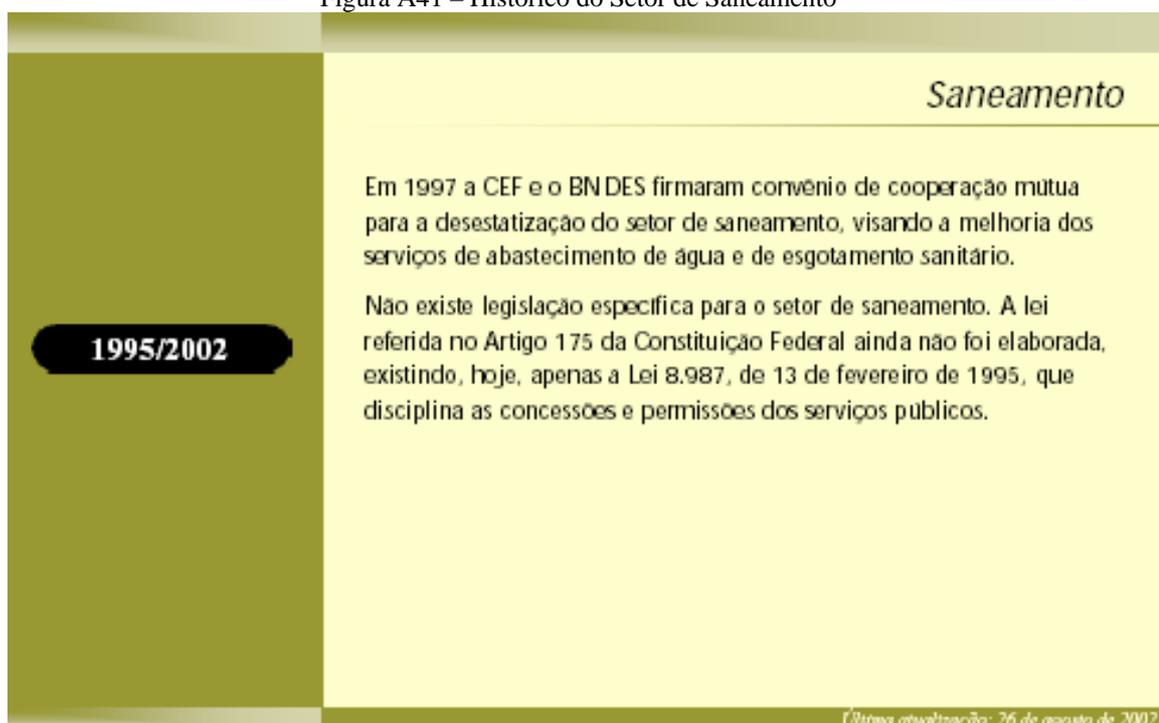
Fonte: BNDES, Área de Desestatização e Reestruturação AD, julho/2002

Figura A40 – Gás: Empresa, Data da Oferta e Receita de Venda



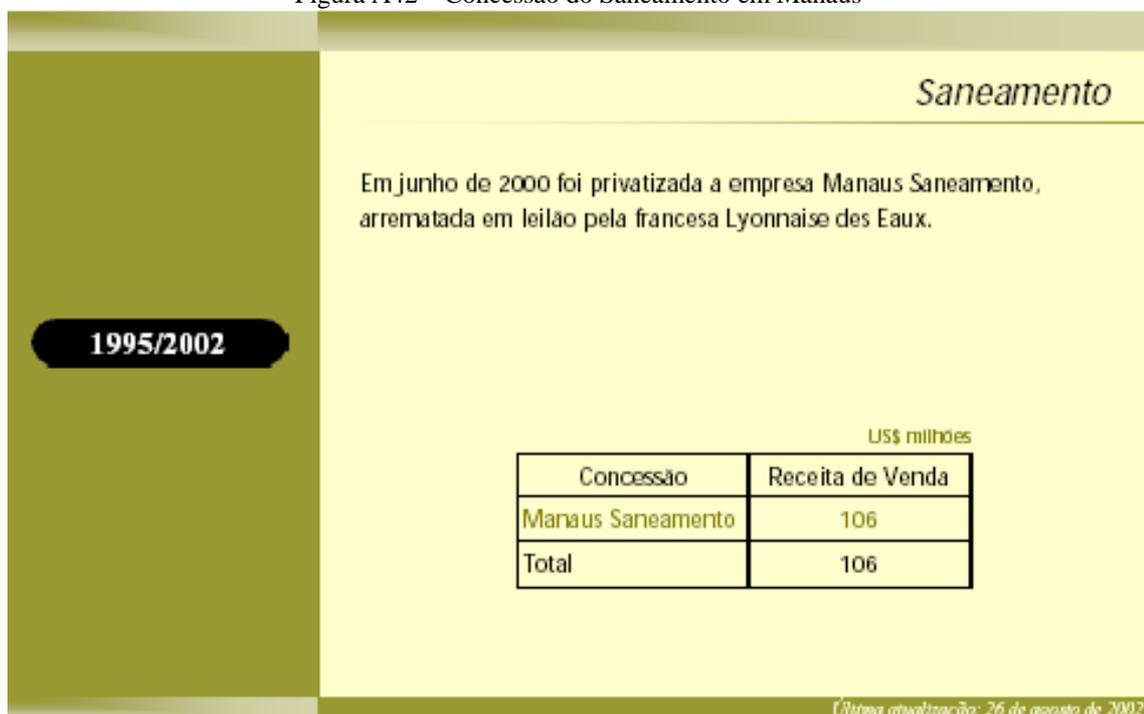
Fonte: BNDES, Área de Desestatização e Reestruturação AD, julho/2002

Figura A41 – Histórico do Setor de Saneamento



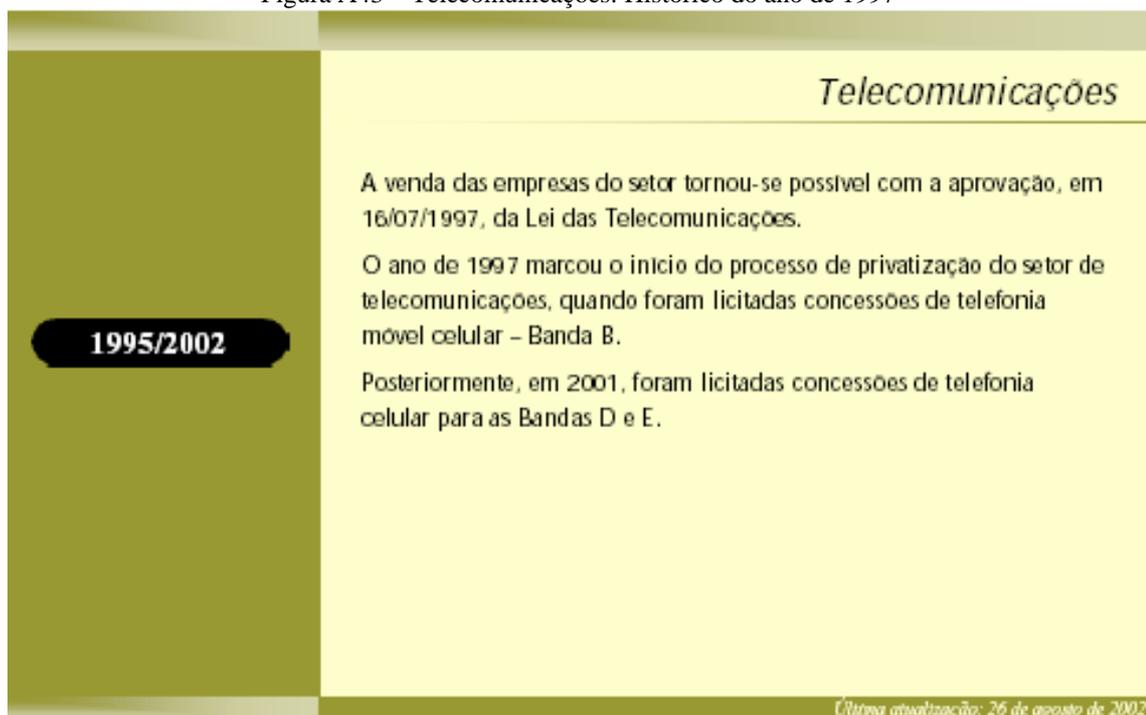
Fonte: BNDES, Área de Desestatização e Reestruturação AD, julho/2002

Figura A42 – Concessão do Saneamento em Manaus



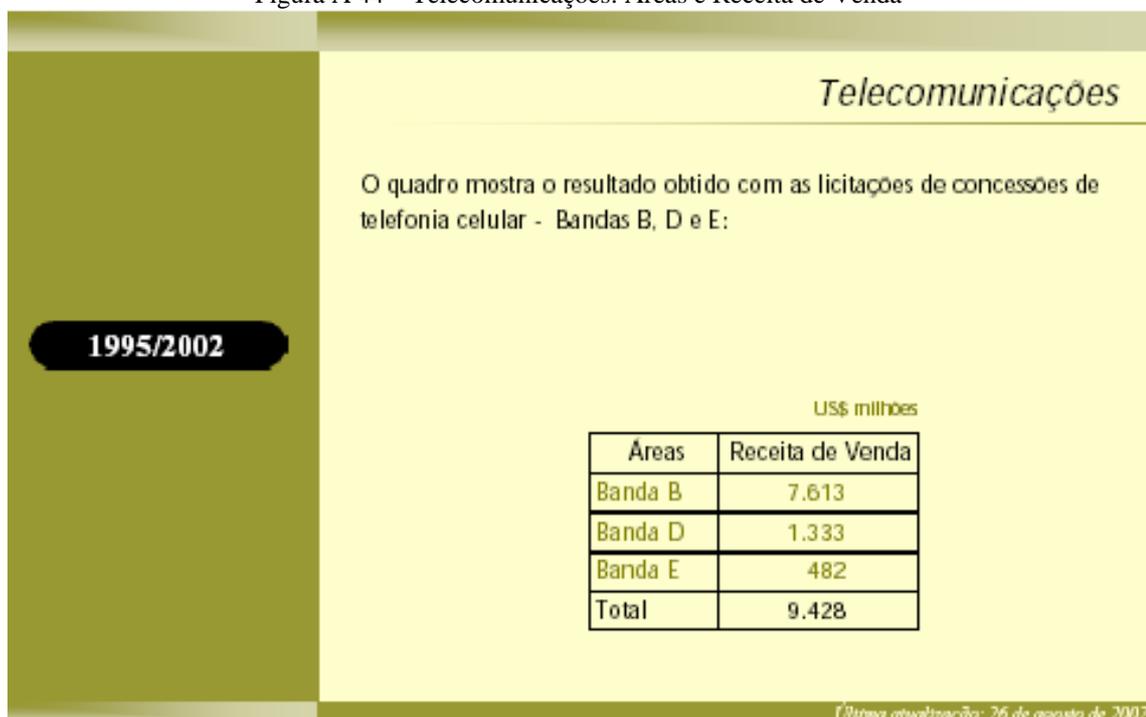
Fonte: BNDES, Área de Desestatização e Reestruturação AD, julho/2002

Figura A43 – Telecomunicações: Histórico do ano de 1997



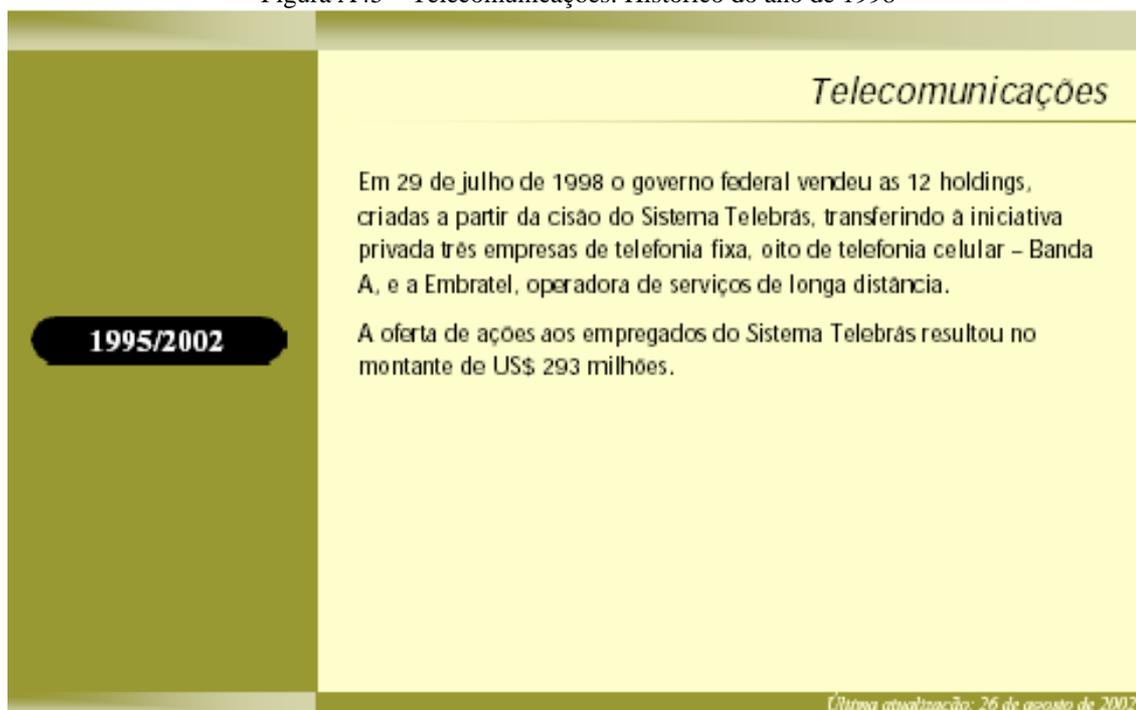
Fonte: BNDES, Área de Desestatização e Reestruturação AD, julho/2002

Figura A 44 – Telecomunicações: Áreas e Receita de Venda



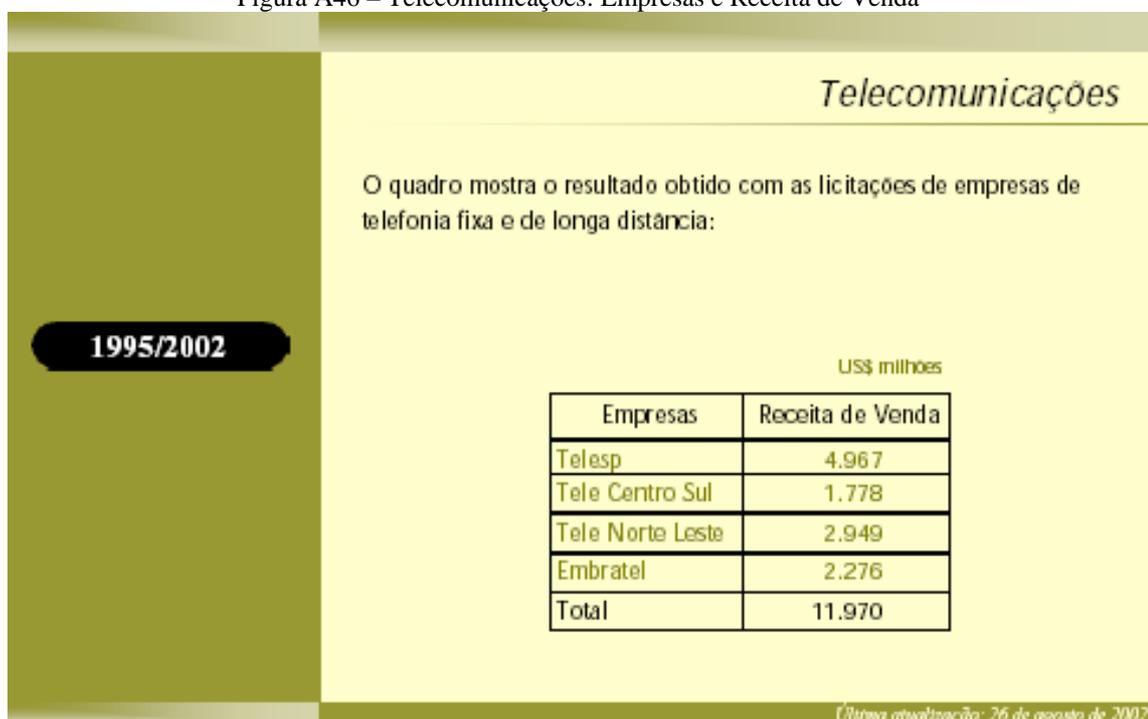
Fonte: BNDES, Área de Desestatização e Reestruturação AD, julho/2002

Figura A45 – Telecomunicações: Histórico do ano de 1998



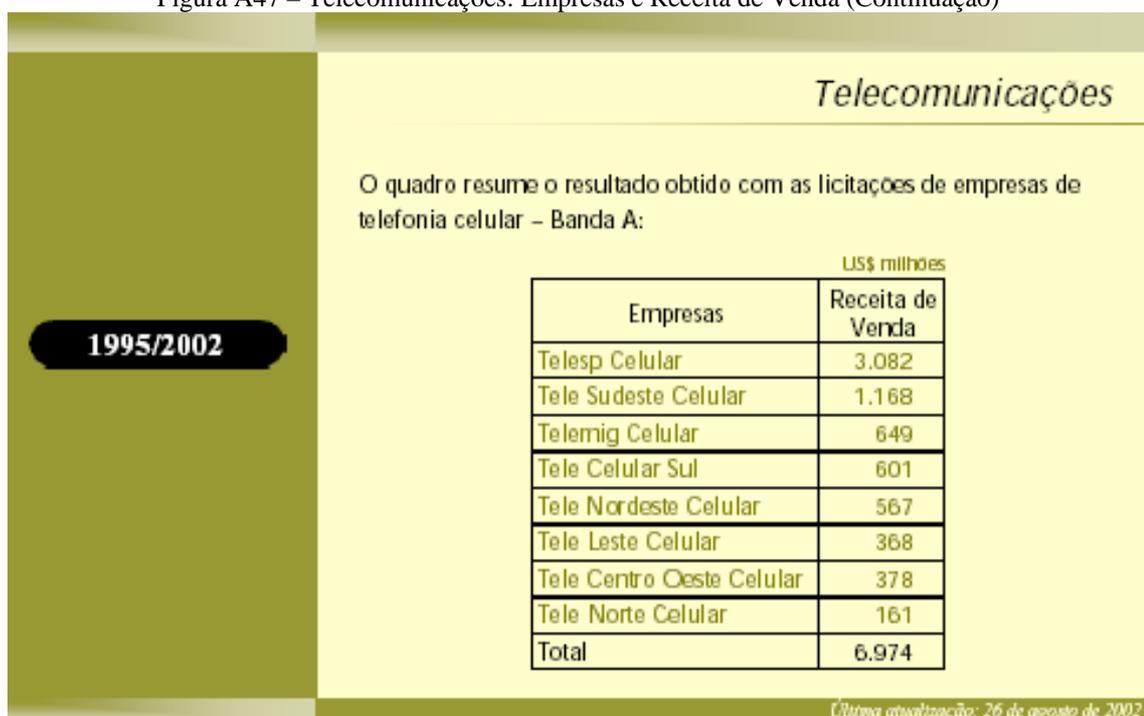
Fonte: BNDES, Área de Desestatização e Reestruturação AD, julho/2002

Figura A46 – Telecomunicações: Empresas e Receita de Venda



Fonte: BNDES, Área de Desestatização e Reestruturação AD, julho/2002

Figura A47 – Telecomunicações: Empresas e Receita de Venda (Continuação)



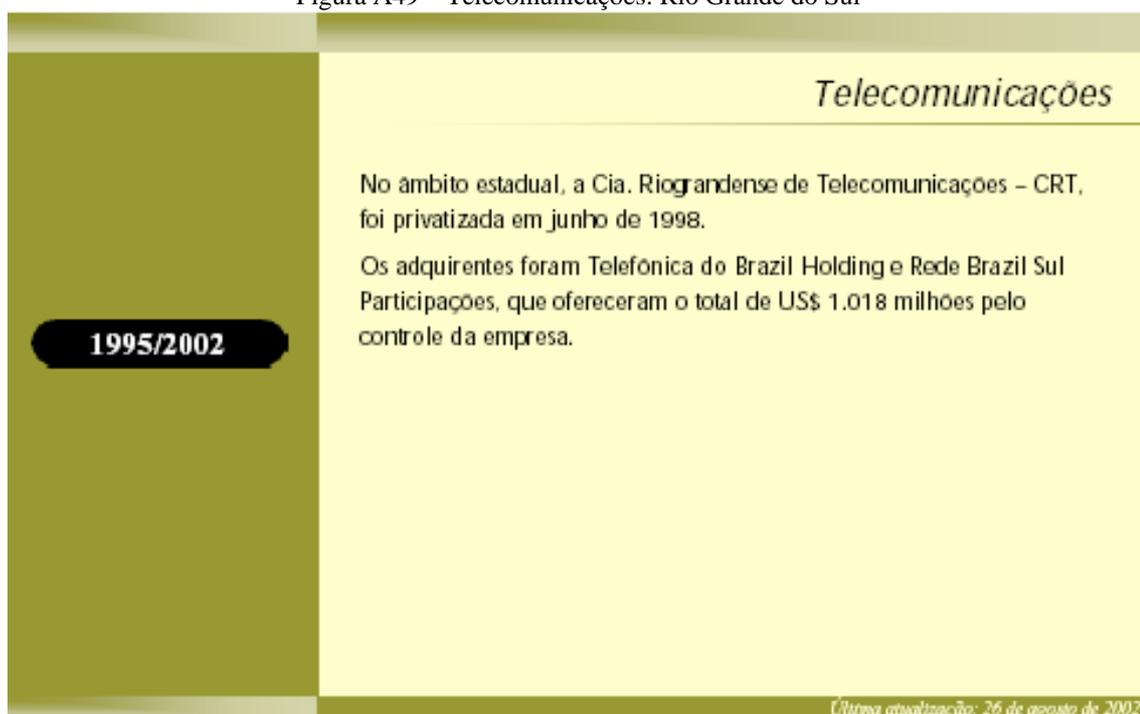
Fonte: BNDES, Área de Desestatização e Reestruturação AD, julho/2002

Figura A48 – Telecomunicações: Histórico em 1999



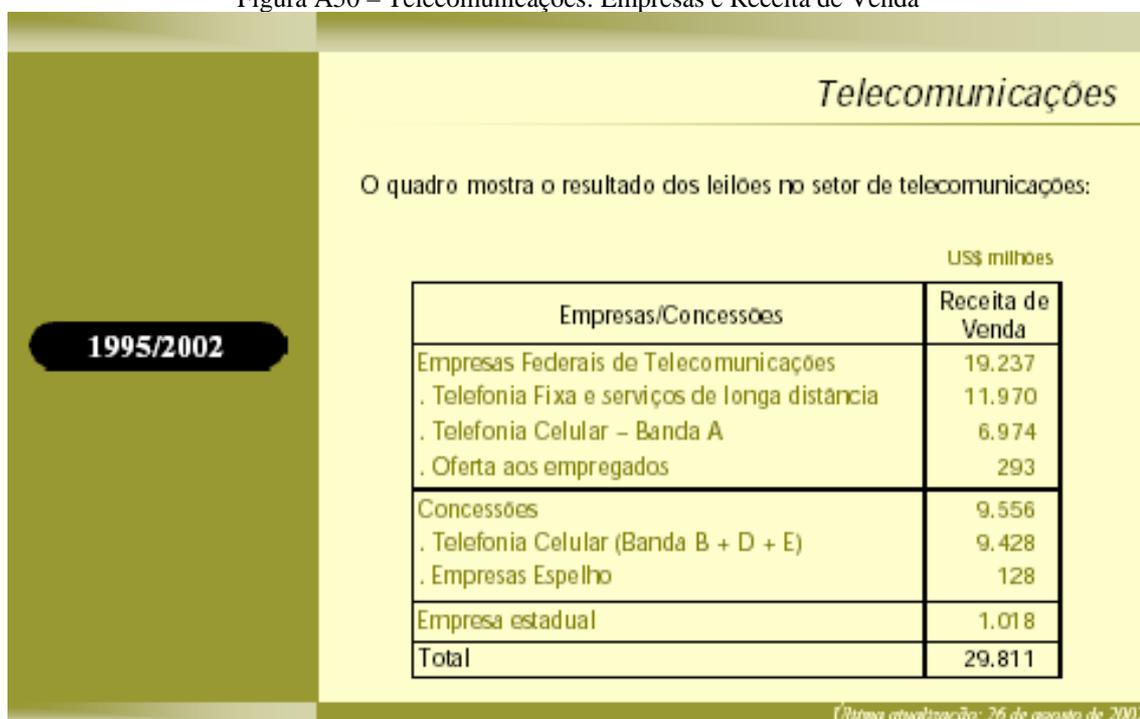
Fonte: BNDES, Área de Desestatização e Reestruturação AD, julho/2002

Figura A49 – Telecomunicações: Rio Grande do Sul



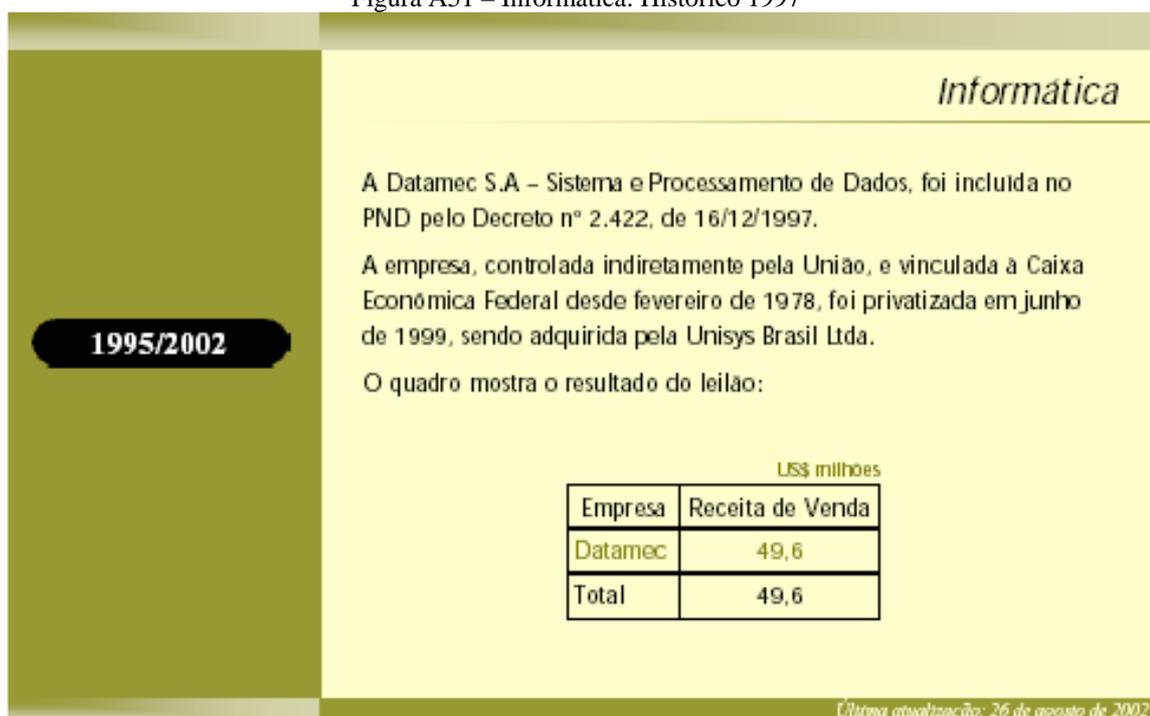
Fonte: BNDES, Área de Desestatização e Reestruturação AD, julho/2002

Figura A50 – Telecomunicações: Empresas e Receita de Venda



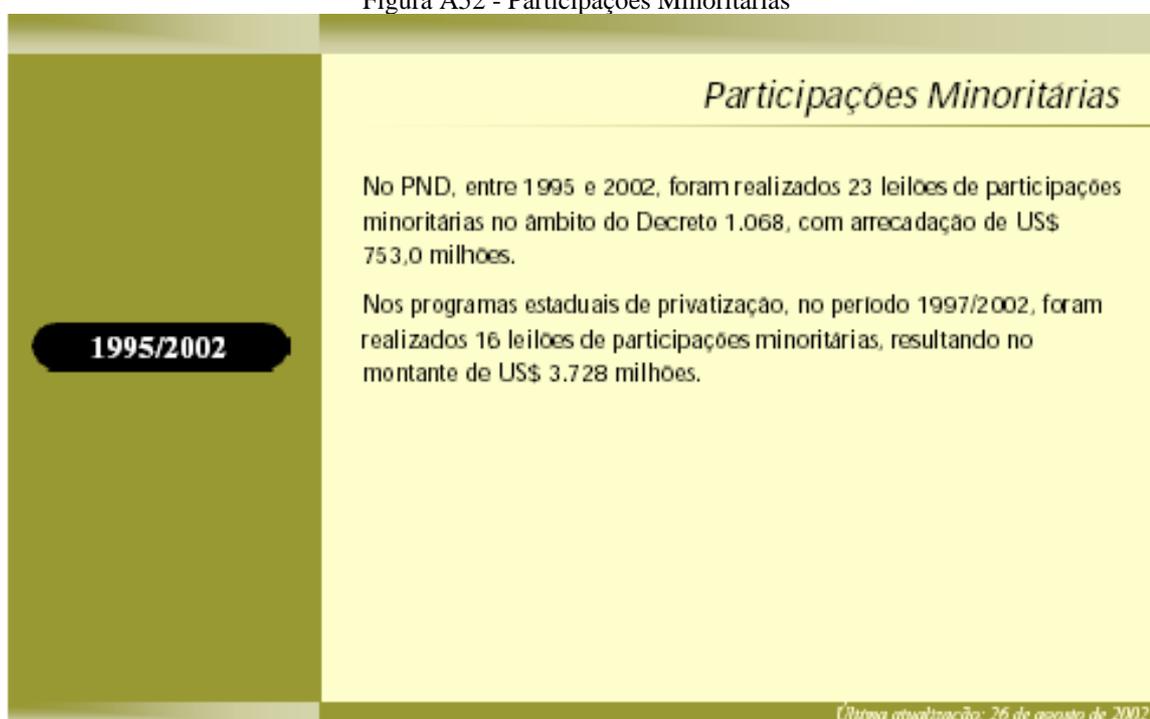
Fonte: BNDES, Área de Desestatização e Reestruturação AD, julho/2002

Figura A51 – Informática: Histórico 1997



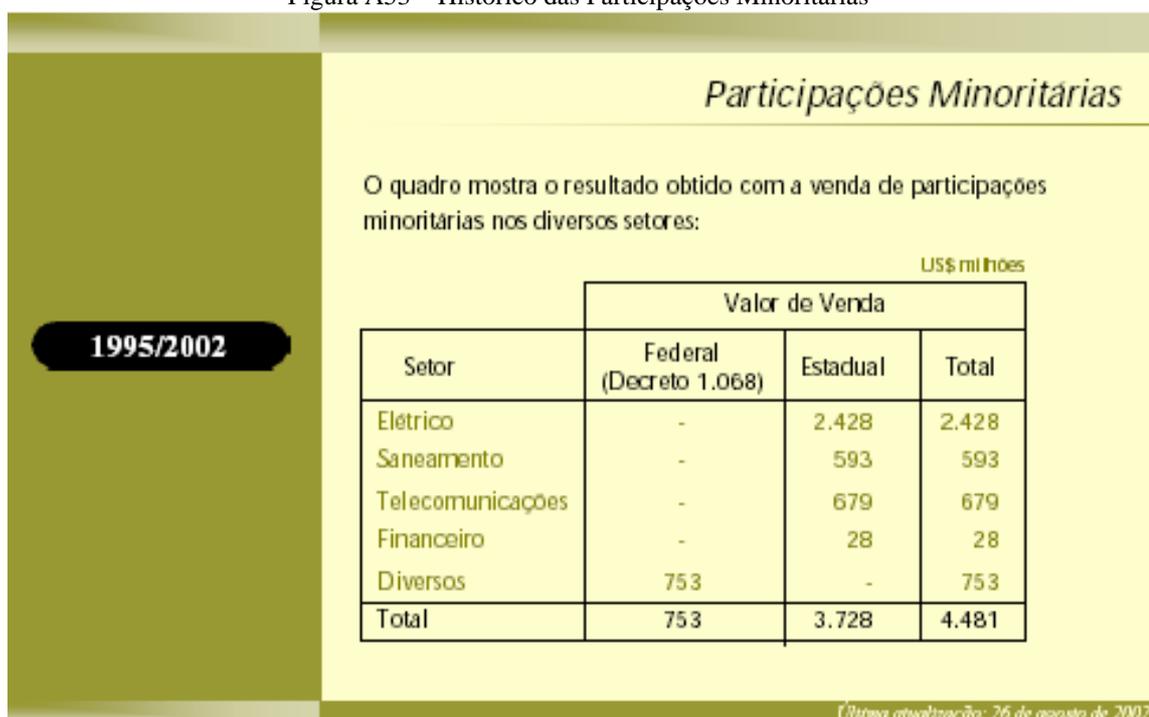
Fonte: BNDES, Área de Desestatização e Reestruturação AD, julho/2002

Figura A52 - Participações Minoritárias



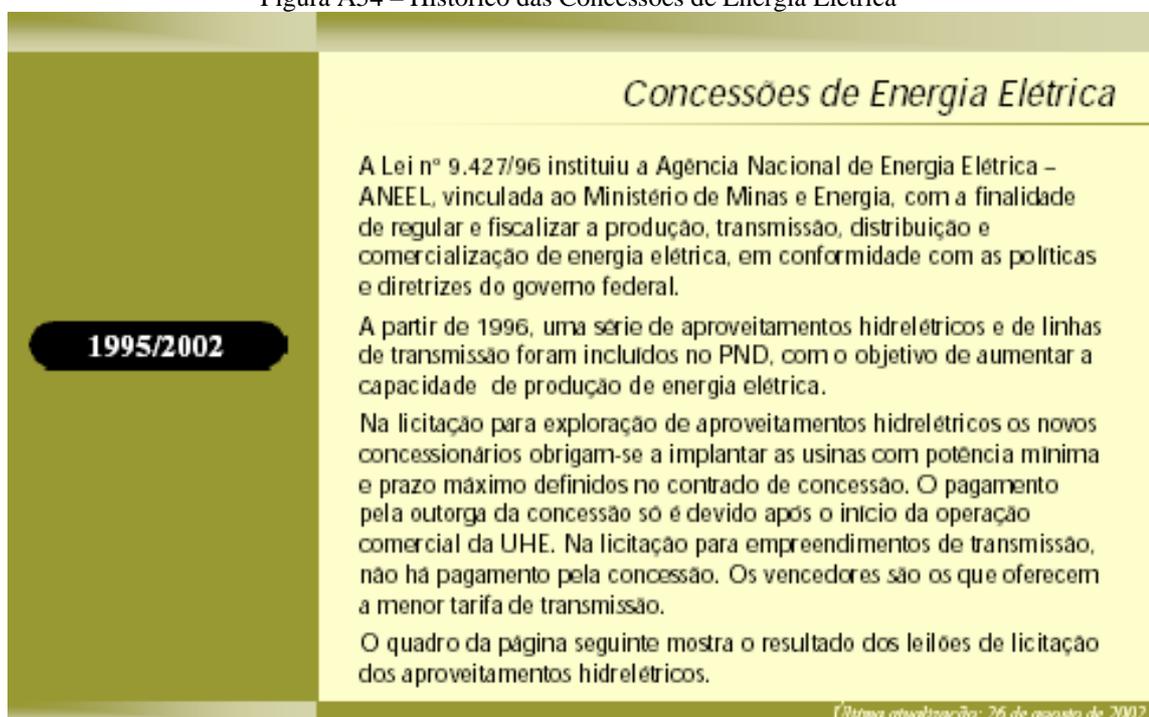
Fonte: BNDES, Área de Desestatização e Reestruturação AD, julho/2002

Figura A53 – Histórico das Participações Minoritárias



Fonte: BNDES, Área de Desestatização e Reestruturação AD, julho/2002

Figura A54 – Histórico das Concessões de Energia Elétrica



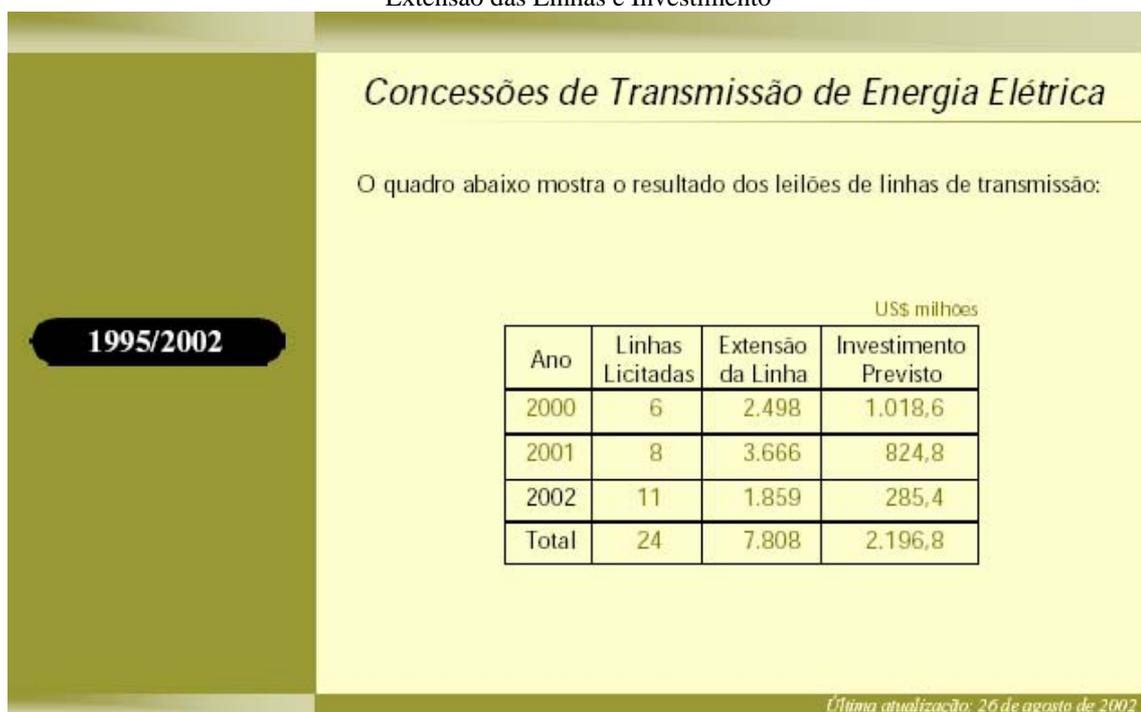
Fonte: BNDES, Área de Desestatização e Reestruturação AD, julho/2002

Figura A55 – Concessões de Geração de Energia Elétrica entre 1996 e 2002: Usinas, Potência em MW, Valor Contratado e Investimento Previsto



Fonte: BNDES, Área de Desestatização e Reestruturação AD, julho/2002

Figura A56 – Concessões de Transmissão de Energia Elétrica entre 2000 e 2002: Linhas Licitadas, Extensão das Linhas e Investimento



Fonte: BNDES, Área de Desestatização e Reestruturação AD, julho/2002

Figura A57 – Concessões de Rodovias: Histórico

Concessões de Rodovias

1995/2002

O Programa de Concessões de Rodovias Federais, desdobrado em concessões promovidas pelo DNER e por estados e prefeituras, teve início no Governo Fernando Henrique Cardoso.

O Ministério dos Transportes foi designado gestor do Programa e responsável por sua execução e acompanhamento, cabendo ao CND a supervisão do processo.

A Lei nº 10.233/01 instituiu a Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT, vinculada ao Ministério dos Transportes, com a finalidade de regular a exploração da infra-estrutura ferroviária e rodoviária federal e prestação de serviços de transporte terrestre.

Última atualização: 26 de agosto de 2002

Fonte: BNDES, Área de Desestatização e Reestruturação AD, julho/2002

Figura A58 – Rodovias: Programas e Extensão

Rodovias

1995/2002

O quadro abaixo mostra um resumo das licitações de concessões de rodovias federais, de concessões administradas pelos estados apoiadas em rodovias federais delegadas por convênio, e das rodovias exclusivamente estaduais ou municipais.

Programa	Extensão (km)
Rodovias Federais	1.680
Rodovias Federais Delegadas aos Estados	4.252
Rodovias Estaduais	3.835
Rodovias Municipais	25
<b>Total</b>	<b>9.792</b>

Última atualização: 26 de agosto de 2002

Fonte: BNDES, Área de Desestatização e Reestruturação AD, julho/2002

**ANEXO III**  
RESOLUÇÃO Nº 4, DE 13 DE MARÇO DE 1997

## ANEXO III

*Resolução nº 4/BNDES/MPO, de 13/3/97*

*Aprova as condições para a desestatização dos serviços ferroviários e transporte de carga prestados pela Malha Nordeste da Rede Ferroviária Federal S.A - RFFSA. DOU de 1/4/97, p .6.276*

RESOLUÇÃO Nº 4, DE 13 DE MARÇO DE 1997

Aprova as condições para a desestatização dos serviços ferroviários de transporte de carga prestados pela Malha Nordeste da Rede Ferroviária Federal S.A. – RFFSA.

O BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL – BNDES, com os poderes conferidos pela Resolução CND nº 14/95, de 27 de junho de 1995, torna público que o Conselho Nacional de Desestatização, no uso das atribuições que lhe conferem os artigos 6º, inciso II, da Lei nº 8.031, de 12 de abril de 1990, com a redação dada pela Medida Provisória nº 1.481-46, de 14 de fevereiro de 1997, e em conformidade com as deliberações tomadas na reunião realizada em 05 de março de 1997; resolve:

Art. 1º Aprovar o preço mínimo para a desestatização do serviço público de transporte ferroviário de carga prestado pela Malha Nordeste da Rede Ferroviária Federal S.A. – RFFSA em R\$ 11.461.000,00.

Art. 2º Aprovar a composição deste preço mínimo da seguinte forma:

pela concessão: R\$ 573.050,00, equivalentes a 5%, destinados diretamente à União Federal;

pelo arrendamento e pela venda de bens de pequeno valor: R\$ 10.887.950,00, equivalente a 95%, destinados à RFFSA.

Os recursos destinados à RFFSA serão utilizados em conformidade com a Lei nº 8.031, de 12.04.90, alterada pela Medida Provisória nº 1.481-46, de 14 de fevereiro de 1997.

Art. 3º O pagamento do preço total será feito em 109 parcelas, devendo a primeira parcela ser paga na liquidação financeira do Leilão e as demais trimestralmente, concedido um prazo de carência de 3 (três) anos, contados do pagamento da primeira parcela.

O valor da primeira parcela é fixado em R\$ 2.292.200,00, acrescidos da diferença entre o preço mínimo e o lance vencedor do Leilão.

Cada uma das 108 parcelas trimestrais restantes tem o valor de R\$ 500.000,00 e sofrerá reajuste, de acordo com a legislação aplicável, pela variação do IGP-DI da Fundação Getúlio Vargas e, no caso de sua extinção, pelo mesmo índice que a União Federal, por intermédio do Ministério dos Transportes, indicar para o reajuste das tarifas de referência para a concessionária, tomada como data base a do pagamento da primeira parcela.

Art. 4º Cada licitante poderá participar, direta ou indiretamente, em até 40% do capital votante da nova concessionária. A participação, em conjunto, de empresas estatais, é limitada a 20% do capital votante da concessionária, como excepcionalidade à Resolução CD/PND nº 15/91, de 19/08/91.

Art. 5º Os licitantes vencedores deverão ter como obrigações, dentre outras:

Constituir-se em sociedade anônima para a assinatura do Contrato de Concessão;

Incluir no Estatuto da companhia, dispositivo limitando a participação máxima de qualquer acionista, direta ou indiretamente, em até 40% do capital votante;

Transformar a concessionária em companhia aberta no prazo de até 2 (dois) anos, a contar da data da assinatura do Contrato de Concessão;

Assegurar aos empregados da concessionária, mediante cláusula específica, o direito de elegerem um membro do Conselho de Administração;

Criar capital autorizado de valor não inferior a R\$ 19.500.000,00, acrescido de eventual ágio do Leilão, para subscrição e integralização em até 36 meses a contar da data da assinatura do Contrato de Concessão;

Realizar o capital social em valor mínimo não inferior ao da liquidação da primeira parcela do Leilão, acrescido de R\$ 3.500.000,00, valor este estimado para o capital de giro próprio inicial, totalmente integralizado previamente à assinatura do Contrato de Concessão;

Assegurar, estatutariamente, o direito de subscrição pelos empregados habilitados de até 10% de cada espécie de ações emitidas para subscrição e integralização do capital social mínimo de que trata o item (e) acima, com pagamento equivalente a 30% do preço da ação;

Prover os atos necessários para que a futura empresa concessionária assuma os contratos de trabalho de, no mínimo, 1.600 (hum mil e seiscentos) empregados da RFFSA lotados nas Superintendências Regionais 1 (Recife), 11 (Fortaleza) e 12 (São Luís).

Art. 6º Deverá ser licitada, junto com a concessão da Malha Nordeste, o direito à concessão da operação dos serviços ferroviários de transporte de carga da Ferrovia Transnordestina, caso o projeto desta Ferrovia venha a ser efetivamente implantado pelo Poder Concedente ou por terceiros.

Art. 7º Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação.

LUIZ CARLOS MENDONÇA DE BARROS

Presidente

**ANEXO IV:**  
RESOLUÇÃO Nº 44, DE 04 DE JULHO DE 2002  
DIÁRIO OFICIAL DA UNIÃO - DOU DE 12 DE JULHO DE 20

## ANEXO IV

### AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES

RESOLUÇÃO Nº 44, DE 04 DE JULHO DE 2002  
DOU de 12 de julho de 2002

A DIRETORIA DA AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES - ANTT, no uso de suas atribuições, fundamentada nos termos do Relatório à Diretoria DNO nº 028 /2002, de 04 de julho de 2002, RESOLVE:

1. Aprovar a adequação à legislação vigente, sem qualquer alteração de seu conteúdo, a compilação em um único documento, dos diversos atos emitidos pelo Ministério dos Transportes e pela ANTT, relativos à prestação dos serviços de transporte ferroviário pelas empresas concessionárias, conforme Anexo a esta Resolução;

2. Substituir por esta Resolução, as Portarias do Ministério dos Transportes:

- a) nº 212, de 29 de junho de 1999, que aprovou a Norma Complementar nº 1, de 29 de junho de 1999 e a Portaria nº 9, de 11 de janeiro de 2000, que alterou a Norma Complementar nº 1;
- b) nº 213 de 29 de junho de 1999, que aprovou a Norma Complementar nº 2, de 29 de junho de 1999 e a Portaria nº 348, de 25 de setembro de 2001, que alterou a Norma Complementar nº 2/99;
- c) nº 214, de 29 de junho de 1999, que aprovou a Norma Complementar nº 3, de 29 de junho de 1999;
- d) nº 10, de 11 de janeiro de 2000, que aprovou a Norma Complementar nº 4, de 11 de janeiro de 2000;
- e) nº 8, de 11 de janeiro de 2000, que aprovou a Norma Complementar nº 5, de 11 de janeiro de 2000;
- f) nº 24, de 8 de fevereiro de 2000, que aprovou a Norma Complementar nº 6, de 8 de fevereiro de 2000 e a 89, de 4 de abril de 2000, que alterou a Norma Complementar nº 6;
- g) nº 109, de 19 de abril de 2000, que aprovou a Norma Complementar nº 7, de 19 de abril de 2000;
- h) nº 273, de 8 de agosto de 2000, que aprovou Norma Complementar nº 8, de 8 de agosto de 2000;
- i) nº 309, de 21 de agosto de 2001, que aprovou a Norma Complementar nº 9, de 21 de agosto de 2001;
- j) nº 1/STT/MT, de 20 de janeiro de 2000;
- k) nº 2/STT/MT, de 12 de março de 1999, e
- l) nº 447/MT, de 15 de outubro de 1998.

3. Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação.

JOSÉ ALEXANDRE N. RESENDE  
Diretor-Geral

## ANEXO

Compilação dos Atos Relativos à prestação dos serviços de transporte ferroviário pelas empresas concessionárias

**TÍTULO I**

*Estabelece procedimentos para aplicação, processamento e arrecadação de multas por infração às disposições previstas no Regulamento dos Transportes Ferroviários e nos contratos de concessão*

**ANEXO I**

*Auto de Infração*

**ANEXO II**

*Notificação de Autuação*

**TÍTULO II**

*Estabelece procedimentos para o acompanhamento e realização de fiscalização dos serviços de transportes ferroviários.*

**TÍTULO III**

*Estabelece diretrizes para caracterização e tratamento de situações de transporte dependente de ferrovia.*

**TÍTULO IV**

*Estabelece diretrizes relativas ao tráfego mútuo e dá outras providências.*

**TÍTULO V**

*Institui o SIAD - Sistema de Acompanhamento do Desempenho das Concessionárias de Serviços Públicos de Transportes Ferroviário e dá outras providências.*

**TÍTULO VI**

*Estabelece procedimentos relativos às solicitações de suspensão e supressão de serviços de transporte ferroviário e de desativação de trechos, pelas concessionárias de serviço público de transporte ferroviário.*

**TÍTULO VII**

*Estabelece procedimentos para comunicação de acidentes graves.*

**ANEXO**

*comunicado de acidentes graves*

**TÍTULO VIII**

*Estabelece diretrizes para tratamento de solicitações relativas à prestação de serviço excepcional de transporte ferroviário de passageiros, destinados a atender eventos específicos e isolados, de natureza comemorativa ou cultural.*

**TÍTULO IX**

*Institui o Plano Uniforme de Contas a ser adotado pelas concessionárias de serviços públicos de transporte ferroviário.*

**ANEXO I**

*comunicado de acidentes graves*

**ANEXO II**

*Balanço Patrimonial*

**TÍTULO X**

*Estabelece critérios para padronização da apresentação, como investimentos, de dispêndios efetivados pelas concessionárias de serviços públicos de transporte ferroviário, para fins de avaliação do seu desempenho, de acordo com a sistemática estabelecida pelo Título XII desta Resolução.*

**TÍTULO XI**

*Estabelece critérios para avaliação do nível de Satisfação do Usuário - SU, quando prestação por concessionárias do serviço público de transportes ferroviários.*

**TÍTULO****XII**

*Estabelece nova sistemática para aferição do desempenho econômico e operacional das empresas concessionárias do serviço de transporte ferroviário de carga das malhas originárias da Rede Ferroviária Federal S.A. - RFFSA, em liquidação.*