

## **1 Introdução.**

O presente trabalho tem por escopo examinar o fenômeno das privatizações ocorridas, especialmente, na década de noventa, bem como as denominadas “políticas públicas”, buscando relacioná-las.

Num primeiro momento, serão analisadas as origens do fenômeno da privatização de empresas públicas – em sua acepção genérica –, que encontrou num outro fenômeno contemporâneo, a globalização, o meio adequado para espalhar-se mundialmente, principalmente em direção aos chamados países em desenvolvimento, tal como se sucedeu no Brasil em meados da década acima mencionada.

Passa-se, então, ao exame histórico do processo de privatização no Brasil, desde as dificuldades encontradas para a sua concretização até os meios que foram utilizados para a sua implementação. Seria esse processo de privatização uma política pública em si? Enfim, visa-se verificar se esse processo de privatização nacional teve êxito em tornar o Estado e a sociedade mais eficientes e, portanto, foi bastante para reduzir os custos estatais e se, conseqüentemente, desonerou-o da elaboração e implementação de um sem número de políticas públicas, tornando o Estado um ente mais preocupado e voltado, unicamente, para o exercício de suas funções primordiais, distante, portanto, do processo econômico. Assim, não se pretende, aqui, discutir, por exemplo, se o serviço de telefonia tornou-se mais eficiente e tecnologicamente mais adequado após a privatização ou se o setor elétrico teve uma expansão nunca antes vista após a privatização. Tais verificações pertencem ao campo da economia e a ela estão adstritos. Passados quase vinte anos do incremento das privatizações, cabe-nos avaliar se os impactos sociais foram efetivamente atingidos por meio do afastamento do Estado de diversos setores da economia, daí redundando uma menor necessidade de sua participação regulatória, eis que reduzidas seriam as denominadas “falhas de governo”, que tanto sustentaram os argumentos em prol das privatizações, como deram base ao convencimento social e político em favor dessas.

Nesse ponto, será necessário compreender-se melhor o que vêm a ser políticas públicas e buscar-se descortinar as suas origens, isto é, os motivos pelos quais se fizeram necessárias. Tanto permitir-nos-á definir se as políticas públicas são mais necessárias num Estado provedor ou se são mais intensamente requeridas pela “sociedade” num Estado

neoliberal, objetivo final deste trabalho. Para tanto, passamos ao brevíssimo exame das transformações por que passou o Estado brasileiro ao longo do século XX até o momento atual de capitalismo neoliberal, especialmente a partir da década de 90, inserido que estava e está numa realidade global, sistema esse que rege a economia mundial e que promoveu as privatizações.

## **2 Os caminhos do Estado brasileiro até o neoliberalismo.**

A primeira metade do século XX herdou Estados liberais novecentistas em franco declínio, como bem observou POLANYI (2000, p. 17), que inicia sua obra com a constatação de que “*a civilização do século XIX ruiu*”. Segundo ele, quatro instituições fundavam a sociedade do século XIX e davam o contorno de nossa civilização de então: (i) o sistema de equilíbrio de poder – impedia guerras entre grandes potências –; (ii) padrão ouro da economia mundial; (iii) mercado autorregulável; e, (iv) estado liberal. Em sua obra, busca demonstrar que a causa verdadeira dessa ruína consubstanciava-se na insistência utópica do mercado em autorregular-se. A ruptura do padrão ouro ao final do século XIX e a desintegração da economia mundial teriam sido os responsáveis pelo surgimento de uma nova civilização durante os anos 30.

Na década subsequente, a segunda grande guerra mundial veio a dar origem a um Estado centralizado e forte, que vivenciara duas guerras mundiais e que se via, ainda, diante de disputas bélicas e ideológicas polarizadoras. Esses Estados, como verdadeiros Leviathans, eram alimentados pela própria sociedade que os criara. Tal fenômeno refletia-se e podia ser constatado no aumento da tributação, na migração de riquezas da sociedade para o Estado e pela concentração do poder econômico nas mãos das governanças políticas.

O que era comum a essas civilizações, a anterior e a posterior às grandes guerras, era a existência do mercado. A despeito do crescimento monumental dos Estados do pós-guerra, como bem salienta POLANYI (2000, p.90), o mercado só aceita a si mesmo como organizador da esfera econômica. Como a vida social é seu acessório, só têm validade políticas que auxiliem o mercado a autorregular-se. Seriam ou poderiam ser aí incluídas as políticas públicas atuais? A despeito de a indagação já emergir neste ponto, não se pode, desde já, tanto inferir. O que se pode concluir, em razão da destacada índole do mercado, é

que este tende a recuperar a sua proeminência perante a sociedade e o próprio Estado, transformando este último num mero instrumento para a consecução de seus objetivos.

Esse fenômeno de proeminência do mercado em relação ao Estado é constatado, também, por SANTOS (2000, p. 237), que observa o fato de que a trajetória da modernidade acabou por se identificar com a do capitalismo, enfraquecendo a emancipação em face da regulação. Tanto haveria produzido um desequilíbrio em favor do que denomina por “ pilar da regulação” em detrimento do “ pilar da emancipação”, afirmando esse autor que tal provocou um efeito global consistente “no desenvolvimento hipertrofiado do princípio do mercado em detrimento do princípio do Estado e de ambos em detrimento da comunidade”. Trata-se de um processo próprio do capitalismo, que possui uma fase inicial fundada nessa hipertrofia mercadológica liberal; uma segunda fase em que a pressão do princípio da comunidade provoca um maior equilíbrio entre os princípios do mercado e o do Estado, que se reorganiza politicamente sob a forma do Estado-providência; e, como terceira e última fase, a de recuperação de sua hegemonia, com a prevalência do princípio do mercado sobre os da comunidade e do Estado.

As duas primeiras fases referidas por SANTOS são aquelas também consignadas no trabalho de POLANYI. A última daquelas corresponde à fase do neoliberalismo pautado por princípios predominantes durante os governos de Ronald Reagan nos Estados Unidos da América e de Margaret Thatcher na Grã-Bretanha, que pontearam a política mundial durante a penúltima década do século XX. Esses líderes deram origem às expressões reaganomics e thatcherismo, que nominaram as vertentes político-econômicas que passaram à condição de dominantes ao final da década de 80 com a derrocada do bloco socialista e que serão examinadas mais adiante. Essa nova visão foi fundamental ao fim do Estado-Providência e, associada à globalização e ao progresso da tecnologia informacional, avançaram mundo afora e desembarcaram no Brasil com toda a força, capaz mesmo de romper e superar barreiras culturais vetustas, de origem colonial.

Sem dúvida, a colonização do Brasil em muito difere da colonização dos EUA pela Inglaterra, cujas origens e formação política também são estranhas àquele. No Brasil, a condição de colônia trouxe as características do paternalismo, do patrimonialismo e do assistencialismo. A ascensão do país à condição de centro do Império e a instalação da Corte no Rio de Janeiro no ano de 1808 só reforçou essas características. O empreendedorismo no Brasil era inexistente. Os grandes donos de terra eram os senhores, que não precisavam

associar-se para desenvolver a sua produção eminentemente agrícola baseada na escravidão e, mais tarde, na submissão do trabalhador alijado de direitos.

O Estado brasileiro nasce com base no sistema burocrático e centralizador próprio de Portugal, sendo, pois, destituído de uma identidade própria, nacional. De sublinhar-se, o Estado brasileiro surge totalmente desvinculado e despreocupado para com os interesses e necessidades de sua população. Desde a origem do Estado brasileiro, as “elites oligárquicas e latifundiárias controlaram o Estado e exerceram a dominação política, alheios totalmente aos intentos da população, e sempre muito servis ao capital internacional.” (WOLKMER, 2008, P.14).

Aduziríamos que esses fundamentos histórico-político-sociais já assentam as bases para a assimilação acrítica das propostas neoliberais e ampla abertura para a adequação econômica, política e social aos mandamentos do Consenso de Washington.

Diversamente, nos EUA, havia colônias formadas por imigrantes que queriam e precisavam do desenvolvimento econômico para a sua sobrevivência, onde a vida associativa dispensada no Brasil conduziu ao desenvolvimento do livre mercado e da democracia naquele país ainda no século XVIII, o que demoraria mais de um século para chegar ao Brasil.

No século XX, prevalecia na América Latina o Estado em detrimento da via associativa civil. O essencial das políticas públicas no Brasil, que não era um Estado de bem-estar social, estava voltado à promoção do crescimento econômico, com a tentativa de acelerar-se o processo de industrialização, o que era pretendido pelo Estado brasileiro, sem que, no entanto, houvesse qualquer transformação das relações de propriedade na sociedade brasileira.

Com esse caráter desenvolvimentista, o Brasil, em suas gestões políticas, preocupou-se diretamente com a infraestrutura e com a produção de insumos básicos: aço, minério, petróleo e energia, criando empresas estatais que cuidavam dessa produção. Protegeu a indústria nacional, opôs barreiras tarifárias à importação e não se preocupava com o endividamento externo.

Na Inglaterra, a partir da década de 70, dá-se início a uma série de mudanças, conhecidas como Thatcherismo. MORAN (2003, pp. 2-12), examinando, historicamente, as mudanças havidas na Grã-Bretanha na década de setenta do século XX, afirma que ela liderou uma espécie de redefinição de fronteiras entre o público e o privado, por intermédio da liberalização e da privatização. De outra parte, o autor observa que, naquela década, havia

mudanças propostas para a própria organização do governo, usualmente denominada por “Nova Gestão Pública”. A liberalização, a privatização e a reforma da gestão do setor público foram as três maiores bandeiras da revolução britânica, que, na verdade, significava o retorno ao liberalismo em sua versão “neo”.

Surgem, daí, novos conceitos derivados da desestatização, como downsizing e privatização. O primeiro é a redução do Estado às dimensões necessárias ao cumprimento de suas tarefas essenciais, adequando seu custo em relação ao PIB. O segundo seria a “devolução” ao setor privado e ao livre mercado de todas as atividades “indevida ou excessivamente estatizadas”.

Desestatização significa, consoante SOUTO (2000, p. 9), “a retirada da presença do Estado de atividades reservadas constitucionalmente à iniciativa privada (princípio da livre iniciativa) ou de setores em que ela possa atuar com maior eficiência (princípio da economicidade)”. Seria a desestatização um gênero, configurando-se como suas espécies a privatização, a concessão, a permissão, a terceirização e a gestão associada de funções públicas.

A privatização como espécie de desestatização é a transferência de um setor empresarial da esfera pública para a privada, com vistas à adoção de uma política de livre comércio fundada na livre iniciativa do sistema capitalista, sendo que referido setor empresarial permanece sob a titularidade do Estado, que se limita à delegação de sua execução.

Aliados a essa mudança iniciada na Inglaterra, estavam a Globalização e a superação do setor metal-mecânico pelo eletro-eletrônico, impulsionado, especialmente, pelo setor de tecnologia da informação, que foram dando origem a novos padrões de gerenciamento, com relações mais flexíveis e ágeis. Essa nova governança empresarial transcende as fronteiras do privado e invade os discursos contrários aos métodos de gestão pública e servem de base para lançar-lhe a pecha da ineficiência. Propõem-se princípios de gerenciamento da esfera pública idênticos aos da esfera privada, ou seja, seriam desejáveis boas práticas de gestão pública para que se caracterizasse a boa governança, entendida esta relacionada “com o pluralismo, visto que distintos atores têm o direito de influenciar a definição das políticas públicas” (MATIAS-PEREIRA, 2010, P. 30). O Estado deveria dela se utilizar, despindo-se de suas autoridade e centralidade decisória para incrementar a participação tanto do mercado como da população

na formulação das políticas públicas que passariam a ser o resultado de uma interação entre os setores público e privado.

No Brasil sai de cena o Estado desenvolvimentista para dar lugar ao Estado neoliberal. COLOMBO (2003, p. 16) busca distinguir o Estado neoliberal do Estado desenvolvimentista clássico. O primeiro seria caracterizado “pelo extremo absenteísmo e ausência de barreiras ao comércio internacional”; enquanto o último seria “caracterizado por sua estratégia de substituição de importações, estaria no polo oposto (fechado ao exterior e intervencionista)”.

À época, houve o notório favorecimento midiático da máxima ideológica do neoliberalismo: quanto menos Estado e quanto mais mercado, melhor; quanto mais individualidade e quanto menos coletividade, melhor, com Estados frágeis em prol da circulação livre e global do capital.

Postos esses ingredientes, o neoliberalismo vem ao Brasil e suplanta, como será visto, as dificuldades antes impostas pela barreira político-cultural de formação do Estado nacional.

### **3 Uma breve história brasileira na década de noventa.**

Há uma ruptura de modelo de Estado brasileiro com o governo Collor, que teve início em março de 1990. Inflação e dívida elevadas eram as sequelas do modelo de Estado anterior e o fim deste era tido como fundamental à superação dessas sequelas. Apoiado na legitimidade das urnas, na mídia e em teses neoliberais fundadas no Plano Brady e no Consenso de Washington, é lançado o PICE – Política Industrial e de Comércio Exterior, que tinha por base (i) a abertura da economia; e (ii) a privatização.

Plano Brady é o nome dado ao plano de reestruturação da dívida externa de alguns países, que foi lançado no final dos anos 80. A denominação desse plano tem sua origem no nome do secretário do tesouro estadunidense, Nicholas F. Brady. O Brasil concluiu a sua adesão ao plano em abril de 1994, quando era Presidente Itamar Franco.

No ano precedente ao do início do governo em comento, o Consenso de Washington editou dez mandamentos formulados em novembro de 1989 por instituições financeiras como o Banco Mundial, o departamento de Tesouro dos Estados Unidos e o Fundo Monetário Internacional – FMI, o qual o adotou como política econômica oficial, sendo imposto a diversos países em desenvolvimento para fins de ajuste macroeconômico para superação das dificuldades. Esses dez mandamentos consistiam em: (i) disciplina fiscal; (ii) redução dos gastos públicos; (iii) reforma tributária; (iv) juros de mercado; (v) câmbio flutuante conforme o mercado; (vi) abertura comercial; (vii) investimento estrangeiro direto, com eliminação de restrições; (viii) privatização das estatais; (ix) desregulamentação (afrouxamento das leis econômicas e trabalhistas); e, direito à propriedade intelectual.

A privatização determinada pelo Consenso de Washington ganhou apoio popular na medida em que a deterioração dos serviços públicos no Brasil era flagrante, além do elevado número de empregados com remunerações acima do mercado e nem sempre concursados. O cerne, porém, era a melhoria dos serviços pela via da competição. Tornou-se consenso que a concorrência seria instalada e os serviços, necessariamente, sofreriam melhoras drásticas, com vistas ao princípio da eficiência que ganhou relevo constitucional.

Entre os anos de 1990 e 1994, foram privatizadas 33 (trinta e três) empresas federais. A maior parte das empresas estatais ficou a salvo da privatização não por razões ideológicas ou de política econômica, mas por conta de dificuldades em sua negociação determinadas por: (i) necessidade de prévio saneamento de suas contas; (ii) dificuldade de avaliação do patrimônio em razão do longo período de inflação; (iii) crescente insatisfação popular com o governo; (iv) vedação constitucional à venda de estatais da área de jazidas minerais e do setor elétrico a estrangeiros; e, (v) inexperiência do Brasil para com o processo de privatização. Em verdade, os fatores culturais que mencionamos anteriormente, criaram um ambiente novo aos que defendiam a privatização e que não esperavam encontrar tais dificuldades para a implantação desse processo.

No período de 1994 a 2002, porém, empresas, antes tidas como estratégicas, foram vendidas ao setor privado, como elétricas, telecomunicações, portos, ferrovias e rodovias, o que indicava que as dificuldades haviam sido superadas. Ao longo do processo de privatização que durou 20 (vinte) anos, o Brasil vendeu cerca de 170 (cento e setenta) empresas. Desse total, a fim de se constatar a importância das empresas privatizadas, 31% pertenciam ao setor de energia elétrica; outros 31% ao setor de telecomunicações; 8% ao setor

siderúrgico; 8% ao setor de mineração; 7% ao de petróleo e gás; 6% ao financeiro; 4% ao petroquímico; 2% ao de transportes; 1% ao setor de saneamento; e, outros 2% a setores do decreto 1.068 (participações minoritárias) e a outros diversos, conforme dados colhidos no sítio eletrônico do BNDES.

A privatização foi precedida e legalmente iniciada pela edição do Programa Nacional de Desestatização - PND, que foi instituído com a Lei nº 8.031, de 12.04.90. Esse período compreendido entre 1990 e 1994 observou com rigor a cartilha do Consenso de Washington e, sob o argumento de promoção do “ajuste fiscal”, permitiu que os títulos representativos da dívida pública federal, chamados de “moedas de privatização”, fossem utilizados como meio de pagamento. Essas “moedas” representaram 81% da receita obtida com as vendas das empresas, no âmbito do PND, no período. As “moedas” aceitas foram: Dívidas Securitizadas, Debêntures da Siderbrás, Certificados de Privatização, Obrigações do Fundo Nacional de Desenvolvimento, Títulos da Dívida Agrária e Letras Hipotecárias da Caixa Econômica Federal. Isto é, apenas 19% do valor apurado com a venda de empresas foi pago com moeda corrente.

Nessa época, os maiores investidores, em ordem decrescente, foram: empresas nacionais (36%); instituições financeiras (25%); pessoas físicas (20%); fundos de pensão (14%); e investidor estrangeiro (5%).

Entre 1995 e 2002, com o início do governo Fernando Henrique Cardoso, as privatizações foram priorizadas, com a criação do Conselho Nacional de Desestatização – CND. A Lei nº 9.491/97 substituiu a legislação anterior e instituiu o Programa Nacional de Desestatização. Em seu art. 1º, fixou, em seus seis incisos, os objetivos do PND, como sendo os de: I - reordenar a posição estratégica do Estado na economia, transferindo à iniciativa privada atividades indevidamente exploradas pelo setor público; II - contribuir para a reestruturação econômica do setor público, especialmente através da melhoria do perfil e da redução da dívida pública líquida; III - permitir a retomada de investimentos nas empresas e atividades que vierem a ser transferidas à iniciativa privada; IV - contribuir para a reestruturação econômica do setor privado, especialmente para a modernização da infraestrutura e do parque industrial do País, ampliando sua competitividade e reforçando a capacidade empresarial nos diversos setores da economia, inclusive através da concessão de crédito; V - permitir que a Administração Pública concentre seus esforços nas atividades em que a presença do Estado seja fundamental para a consecução das prioridades nacionais; e, VI

- contribuir para o fortalecimento do mercado de capitais, através do acréscimo da oferta de valores mobiliários e da democratização da propriedade do capital das empresas que integram o Programa.

A lei contempla princípios indiscutivelmente neoliberais, cometendo patente falha de técnica legislativa ao trazer para o texto legal uma crítica ideológica. Observe-se que a referida lei tratou de forma semelhante, classificando como “*atividades indevidamente exploradas pelo setor público*”, tanto atividades econômicas como serviços públicos. Numa breve distinção, enquanto as atividades econômicas só podem ser exercidas pelo Estado em caráter excepcional, conforme o assinala ao art. 173 da Constituição, os serviços públicos são de titularidade da Administração Pública. À evidência, o advérbio “indevidamente” denota o cunho político do processo de privatização. Ou seja, o processo de privatização era, em si mesmo, uma espécie de política pública do governo da época.

Iniciou-se, dessarte, uma nova fase da privatização, em que os serviços públicos começam a ser delegados ao setor privado. Foram incluídos os setores elétrico, financeiro e as concessões das áreas de transporte, rodovias, saneamento, portos e telecomunicações, sob o mote de proporcionar uma melhoria na qualidade dos serviços prestados à sociedade brasileira, através de aumento de investimentos a serem realizados pelos novos controladores.

Essa segunda fase de privatizações diferenciou-se da primeira tanto no aspecto referente às moedas utilizadas como quanto à participação de investidores estrangeiros. Desta feita, a moeda corrente correspondeu a 95% do total arrecado, sendo de 5% apenas o percentual de moedas da privatização, mais conhecidas como “moedas podres”. Quanto aos investidores, preponderou o investidor estrangeiro, com uma participação de 53% do total da receita apurada. Esse foi seguido por: empresas nacionais (26%); setor financeiro nacional (7%); pessoas físicas (8%); e, entidades de previdência privada (6%).

#### **4 A privatização como eficiência ou como fetiche**

A mídia, sem dúvida, auxiliou a denegrir a imagem do público e a exaltar a eficiência do privado. A privatização, além de representar a fórmula de sucesso dos países desenvolvidos e de economia mais desenvolvida, era apresentada como vantajosa, pois não só

facilita aos governos livrarem-se ou reduzirem a dívida pública, como atende à pressão empresarial pela desregulamentação de setores econômicos, permite maior transparência e controle da sociedade sobre os serviços públicos, estimula parcerias entre os setores público e privado, potencializando o melhor de ambos, incrementa a modernização e a celeridade do Judiciário, com a criação de outros meios de solução de conflitos pela via da mediação, da arbitragem e da conciliação, auxilia o governo a promover reformas administrativas e tributária, economiza dinheiro do contribuinte; dá eficiência ao serviço e estimula a flexibilização, e simplifica a burocracia estatal, diminuindo o peso do Estado na economia (downsizing).

A fim de implementar-se a privatização, alguns obstáculos tinham de ser removidos: ideologias e cultura, problemas legais, fragilidade das instituições, demora e falta de experiência na preparação da privatização, titularidade das empresas estatais, passivos conhecidos e ocultos (como dívidas trabalhistas), avaliação dos bens, ambiente negocial, concessão de financiamentos, empregados (excesso) e fundos de seguridade social dos empregados.

Todavia, a privatização não atingia um dos efeitos queridos, qual seja o da redução ou extinção da dívida pública. A utilização de moedas podres na compra das empresas, sem dívida, contribuiu para com esse dado. De outra parte, o setor financeiro tem logrado uma expansão sem precedentes em todos os cantos do mundo, provocando crises financeiras e de falta de emprego, uma vez que o capital migra do setor produtivo para o financeiro. No Brasil, a privatização, ao invés de propiciar o setor produtivo, produzia a financeirização das riquezas. Isto é, os valores obtidos não eram suficientes ao pagamento da dívida e os recursos ao invés de reverterem em investimentos migraram para o mercado financeiro, no que se denomina por efeito perverso.

Uma antiga observação de Marx, assinalada por MARTINS (2012), pode ser aplicada às políticas assistenciais e à mercantilização do setor público, sendo interessante citá-la neste ponto. Em seu artigo “Glosas Críticas Marginais ao artigo O Rei da Prússia e a Reforma Social de um prussiano”, MARX (1995) faz uma crítica ao papel do Estado em relação ao pauperismo e ao movimento dos trabalhadores. Para ele, o Estado é incapaz de resolver as desigualdades sociais, uma vez que sua existência se dá para a defesa dos interesses capitalistas, a propriedade privada. Como bem salienta MACÁRIO (2006, 71-88), o

Estado é a estrutura que legitima o capitalismo, sendo assim, ele jamais será capaz de eliminar os males sociais sem eliminar a si mesmo.

Isto é, as leis que engendram políticas sociais ficam sob a suspeita de que não têm por fim a superação do pauperismo e das necessidades fundamentais da sociedade. Essas se constituiriam numa espécie de controle dessa população na medida em que amenizam as suas dificuldades permanentes. As chamadas falhas de governo seriam premeditadas, eis que, além de não interferirem na estruturação capitalista, auxiliam na reprodução do sistema e contribuem para a manutenção do estado de pobreza e até mesmo a sua expansão.

Considerando-se as privatizações como espécie de políticas públicas e à vista do que se concluiu anteriormente, parece-nos que a privatização como medida incontestável de eficiência e de boa governança – como querido pelo mercado –, em princípio, não passaria de uma espécie de mercantilização da esfera pública, ou seja, um fetiche que exerce a iniciativa privada e seu propalado sucesso sobre a sociedade.

ŽIŽEK (2010, p. 9) bem ilustra essa constatação com o exemplo da Polônia, que glorificou Lech Walesa, protagonista de episódios de revolta para com o governo comunista na época do sindicato Solidariedade da cidade de Gdansk, elegendo-o Presidente após o fim do regime em votação expressiva. Não obstante essa eleição para o cargo máximo do país, Walesa foi vítima do choque de realidade que o povo polonês sofrera, uma vez que acreditara num milagre econômico coletivo cheio de benesses com a vinda do capitalismo, o que não se concretizou, tornando Walesa um total marginal, o que implicou no retorno de ex-governantes comunistas ao poder por meio de eleições livres e democráticas. Segundo o autor, tal decorreu das expectativas utópicas e imaturas do povo, que queria “a abundância material e a liberdade democrática capitalista, sem pagar o alto preço de viver numa ‘sociedade de risco’, ou seja, sem perder a segurança e a estabilidade (mais ou menos) garantida dos regimes comunistas”.

Faz-se necessário, portanto, verificar se as privatizações atingiram seus objetivos e preencheram as expectativas da sociedade em relação a seus resultados e custos. Em princípio, parece-nos que não, que se tratava de mais um fetiche do capital. Por intermédio das políticas públicas, o Estado pode e, de fato, compactua para com o sistema, auxiliando-o em sua reprodução e prevalência como sistema. Para tanto, basta traduzir como política pública, de aparente e relevante interesse social alguma atividade sua, mas que, a bem da verdade, prioriza as demandas do mercado em detrimento das demandas sociais. O neoliberalismo seria, assim, uma espécie de privatização das políticas públicas e o meio mais

perverso e insidioso de usar o Estado como mero instrumento de promoção capitalista e submissão social.

Olvidar não se pode que as privatizações foram recomendadas (impostas) de fora para dentro do espaço nacional, como uma espécie de política pública global para o bem da economia mundial e de possível participação de um Estado nacional no mercado internacional. Na qualidade de políticas públicas transnacionais, há de se pressupor que os benefícios pretendidos não se dirigem àqueles Estados que seguiram a cartilha do Consenso de Washington, mas sim ao mercado global. Que efeito, então, as privatizações provocaram em países em desenvolvimento como o Brasil? O economista coreano, professor da Universidade de Cambridge, CHANG (2004), ao longo de sua obra, classificou o Consenso de Washington, que recomendou as privatizações, como uma “armadilha” dos países desenvolvidos para com os subdesenvolvidos. Criou a metáfora de que os desenvolvidos estariam “chutando a escada” pela qual os subdesenvolvidos subiriam para atingir o mesmo nível de sucesso daqueles. Por essa acepção, já se pode imaginar que as consequências não foram nada boas para esses Estados que adotaram a política de privatizações como uma tábua de salvação e de único caminho viável para a consecução de seu desenvolvimento. Atribuiu-se à privatização um poder de mudança positivo que ela, por si só, não possuía, isto é, privatizar foi mais um fetiche do que eficiência propriamente dita.

## **5 Políticas Públicas.**

A conceituação da expressão políticas públicas está longe de ser um consenso, seja na doutrina jurídica seja nas demais ciências sociais que com elas se preocupem e estudem, cientificamente. SOUZA (2006, p.24) reúne acepções diversas a respeito do tema, concluindo como a mais famosa a suscitada por “Laswell, ou seja, decisões e análises sobre política pública implicam responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por quê e que diferença faz”.

No âmbito da Sociologia, BONETTI (2011, p. 9) conceitua políticas públicas como algo além das ações estatais voltadas para investimentos sociais. Antes de tudo, políticas públicas seriam “conjuntos de ações que buscam construir um real futuro”. Para esse autor, a partir dessa definição reduzida, inclusive as medidas de mera intervenção administrativa, mesmo que destituídas de previsão ou repercussão orçamentária, podem ser consideradas políticas públicas.

Conclui, assim, que “existe a possibilidade, no estudo das políticas públicas, de se fazer uma análise interligando a ação pública de mera intervenção administrativa e o do investimento pelo Estado”.

Dentro da Ciência Jurídica, BUCCI, (2008, p. 226) conceitua política pública como

“o programa de ação governamental que resulta de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados – processo eleitoral, processo de planejamento, processo de governo, processo orçamentário, processo legislativo, processo administrativo, processo judicial – visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados. Como tipo ideal, a política pública deve visar a realização de objetivos definidos, expressando a seleção de prioridades, a reserva de meios necessários à sua consecução e o intervalo de tempo em que se espera o atingimento dos resultados”.

É noção interdisciplinar, como assevera a própria autora, uma espécie de “arranjos institucionais complexos”, que contém um diálogo entre o Direito com a Ciência Política, a Administração, a Economia e as Ciências Sociais. De fato, a política pública em si não deveria se constituir em estudo do Direito, sendo mais apropriado que cientistas políticos procedam a estudos mais acentuados do instituto. Todavia, o fim das políticas públicas, em sua grande maioria, consigna direitos fundamentais consagrados na Constituição da República, que, como tal, podem ser exigidos ao Estado na qualidade de direitos subjetivos contrapostos a um dever jurídico daquele em efetivá-los.

COMPARATO (1998, p. 39-48) assinala que as políticas públicas não se confundem com as normas jurídicas nem se constituem num ato. Porém, sua relação com o Direito nasce na medida em que engloba as normas e os atos tendentes à sua produção como seus componentes, isto é, seria um conjunto organizado de normas e atos tendentes à realização de um objetivo determinado, valendo-se de meios pessoais, institucionais e financeiros – aptos à consecução desse resultado. Em nosso assentir, a relação entre a norma jurídica e as políticas públicas seria de continente a conteúdo, no sentido que aquela contém essas últimas, na medida em que são as normas jurídicas que vivificam as políticas públicas.

A partir do momento em que o conceito se apropria da noção de normas, fica permitido o controle das políticas públicas pelo Judiciário, tanto em sua escolha, como na execução e até em sua omissão, uma vez que várias dessas normas constituem-se, como visto, em direitos fundamentais. O controle da atuação ou da omissão na prestação desses direitos é perfeitamente normal e adequado ao Poder Judiciário. Todavia, o excesso de intervenções

desse Poder nos últimos anos caracterizou o que a doutrina resolveu denominar por “ativismo judicial”.

Sem que se adentre ao tema do ativismo judicial, que implicaria novo estudo, é de se ressaltar a preocupação que decorre da verificação da multiplicidade e da constância dessas intervenções do Judiciário em áreas que seriam próprias da atuação do Executivo e do Legislativo. Em nosso assentir, esse ativismo judicial está para as políticas públicas assim como o antibiótico está para as doenças. Seu uso reiterado acaba por torná-lo ineficaz. Ineficazes parecem ser os demais Poderes estatais diante dessa atuação contínua e ilimitada do Judiciário, que, ao invés de ter caráter didático, tornou crônico o problema seja da omissão seja dos equívocos cometidos na formulação, elaboração e execução dessas políticas. Como qualquer doença, há de se investigar a causa e buscar-se a cura e não, perigosa e repetidamente, tratar-se de forma duvidosa do sintoma.

Dentro da proposta deste trabalho, poderíamos, neste ponto, responder à pergunta formulada em relação à efetividade da privatização em face das políticas públicas, qual seja, se a necessidade de políticas públicas foi ou não reduzida.

Perguntado de outra forma, em vista do que propôs Marx, a política pública buscaria, efetivamente, objetivos socialmente relevantes como proposto no conceito de Bucci?

Em primeiro lugar, o Estado não se constitui numa instituição neutra nem dispõe de um poder neutral. O Estado, no exercício de suas atribuições é permeado pelas concepções ideológicas, éticas e culturais daqueles que se encontram no exercício do poder, concepções essas que irão interferir na produção das políticas públicas. Em segundo lugar, não se pode aferir as políticas públicas, tendo-se por fundamento a noção marxista – correta, porém, anacrônica –, de que o Estado é um instrumento do capital e que o serve para fins de reprodução de seu sistema. Em tempos de globalização, o Estado, se não perdeu em importância, cede parcela significativa de seu poder a instituições globais e a organismos (comunidades) regionais. A elite, a classe dominante, não é mais nacional, não se circunscreve às fronteiras do Estado. O capital não se acumula simplesmente na mão de uma oligarquia nacional, se expande em nível internacional e se utiliza de métodos, como o endividamento eterno e a criação de índices compostos por critérios de avaliação de seu interesse para a formação de imagens debilitadas de certos países, para fins de conquistar, ascender e manter o poder sempre na mesma direção, qual seja, dos países desenvolvidos sobrepujando as economias frágeis de países em desenvolvimento e subdesenvolvidos.

Como bem anota BONETTI (2011, p. 14):

“[...] entende-se que existe uma estreita afinidade entre os projetos do Estado (as políticas públicas) e os interesses das elites econômicas. Mesmo que no plano local (nacional e estadual) exista uma correlação de forças políticas na definição das políticas públicas, envolvendo os movimentos sociais e demais organizações da sociedade civil, a definição das políticas públicas é condicionada aos interesses das elites globais por força da determinação das amarras econômicas próprias do modo de produção capitalista. Isso significa afirmar que ao se falar da relação entre o Estado e as classes sociais, entra-se obrigatoriamente na questão dos agentes definidores das políticas públicas, os que não são apenas nacionais”.

Essa constatação torna o processo de investigação das políticas públicas muito mais complexo do que era há alguns anos atrás. Mostra, também, que as privatizações, como políticas públicas de interesse mundial, não deviam ter como fim precípua o atendimento de nenhum fim social relevante preexistente. Pode até ser que muitos fins socialmente relevantes tenham sido objetivados por políticas públicas desenvolvidas após o advento do processo de privatização. Porém, esses fins consignam necessidades surgidas em virtude não de falhas de governo, mas de insuficiência ou descaso da iniciativa privada em relação às necessidades sociais dos trabalhadores e da sociedade. Nesse sentido, como há atores outros além do Estado a promover políticas públicas, como as ONG's e OCIP's, além de outras instituições comporem o cenário político, como sindicatos e partidos políticos, é de se registrar que, consoante as lições de OFFE (1995, pp. 223-268), tais entidades tendem a ser cooptadas pelo sistema que se encontra no poder, compondo e acompanhando, por conseguinte, a formação do pensamento da elite dominante, conferindo uma capa de legitimidade democrática a políticas públicas que falseiam ao afirmarem-se como favoráveis aos trabalhadores.

Em consonância com o pensamento de Claus Offe e observado por BARBOSA (2004, p. 164), Marx, sem analisar propriamente essas entidades ou as políticas públicas, assevera que “o parasitismo passa a servir, ainda, como instrumento voltado para cooptar as classes populares, por meio de serviços sociais prestados e para reprimir os movimentos sociais de forma a assegurar a ‘ordem’ e a ‘acumulação’”. Tal conclusão foi extraída em relação à redistribuição dos recursos públicos nas diversas formas de Estado, desde o absolutista até o capitalista. Todavia, o raciocínio lógico apresentado no século XIX está presente nas políticas públicas em dias atuais.

Afinal, não é tão difícil responder às indagações formuladas por Laswell no seu conceito de políticas públicas mencionado anteriormente, isto é, “decisões e análises sobre política pública implicam responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por quê e que diferença faz”.

## **6 Conclusões: As privatizações no Brasil como política pública do Estado a serviço dos objetivos do capitalismo neoliberal.**

Várias foram as vertentes concernentes às políticas públicas examinadas acima. Uma premissa, a relação de conteúdo mantida entre a lei e a política pública é preciosa. De fato, a fim de produzir efeitos, a política pública depende de uma norma que a estabeleça.

Com a ascensão dos direitos fundamentais à condição de direitos constitucionais a partir de 1988, era de se esperar que as políticas públicas para fins de sua efetivação se tornassem uma prática usual administrativa, considerando que teriam perdido o caráter programático que outrora ostentavam perante o ordenamento jurídico e a doutrina prevalecente no Brasil.

De esperar-se, pois, que ações judiciais envolvendo esses temas escasseassem, contudo, não são poucas as ações que visam obter direitos em áreas como as de educação, saúde e transportes públicos, por exemplo. Áreas essas que geram milhares de ações em face de um ente público, provocando o que, como visto, restou denominado por ativismo judicial.

A procura pelo Judiciário e o alto índice de procedência dessas demandas permitem constatar que o político brasileiro, titular do Poder Público, continua a agir como qualquer político antecessor, na medida em que veem na Constituição valores político-simbólicos ao invés de acreditar na sua eficácia normativo-jurídica.

Não raro, ao menos no Brasil, tanto normas constitucionais como leis infraconstitucionais, o legislador trazia ao ordenamento jurídico normas que estabeleciam programas e um ideal, que, em verdade, não queria conceder ou pretendia adiar a sua fruição. A utilidade dessas normas era fisiológica e não social. Seu fim era o de retirar do Poder Público, político por natureza, da pressão que sofria para dar solução a alguma espécie de

questionamento social. Nessas hipóteses, a legislação era e é usada como uma espécie de promessa, cujo maior e único percurso dava-se entre o discurso político e o papel de algum diário oficial. De concreto e prático, porém nada advinha.

A essa prática, NEVES (2013, p.2) denominou por “legislação-álibi”, conceituando-a como “um mecanismo com amplos efeitos político-ideológicos”. Nesse sentido, a legislação-álibi “descarrega o sistema político de pressões sociais concretas, constitui respaldo eleitoral para os respectivos políticos-legisladores, ou serve à exposição simbólica das instituições estatais como merecedoras da confiança pública”.

À evidência, uma Constituição, como a brasileira, que visa à concretude de suas regras e princípios, essa espécie de prática tem de ser, mais do que coibida, extirpada. Seu objetivo não se coaduna com os do ordenamento jurídico, que devem e têm de prevalecer em face de uma conduta dissimulada do poder, que simula estar compromissado com o fim social, mas que busca saídas de estilo para seus indizíveis fins políticos. O simulacro perpetrado pelo titular do Poder Público nesses casos tem compromisso dilatatório e não de implementação do que deve à sociedade. Seu objetivo, em forte crítica de NEVES (2013, p. 54), é o de “adiar conflitos políticos sem resolver realmente os problemas sociais subjacentes”, traduzindo-se como uma encenação entre grupos políticos divergentes, onde figura como espectador os cidadãos, titulares dos direitos não concedidos.

A legislação não se pode prestar a ser um instrumento de retórica política, tornando inoperante a política pública que deveria, ao contrário, implementar, nem subverter os fins a que se deveria propor – o atendimento aos fins sociais da coletividade –, direcionando-se, diversamente, em favor do mercado.

A política pública, a bem da verdade, tem por escopo a regulação por intermédio do Estado, suprindo as falhas do capital. Na medida em que necessitam do Estado, da norma jurídica e não visam o lucro, caracterizam-se como apropriadas sistema capitalista, que também precisa do Estado e da edição das normas desse para a sua segurança jurídica. Assim, como aquelas políticas públicas não visam o lucro, ao capital é dado o poder de retê-lo e acumulá-lo todo para si, sem vantagem econômica para o poder público que as editou.

As privatizações exigiram um aumento de políticas públicas e maiores custos para o Estado brasileiro. Como política pública em si, as privatizações não solucionaram os problemas sociais brasileiros, que continuam, cotidianamente, estampados nos noticiários. O

mau uso dos recursos públicos e as opções de políticas públicas têm sido objeto de constante denúncia pela imprensa, o que roborava a tese de constituírem num alibi destinado ao atendimento do mercado, ora desmascarado pelo Judiciário.

Na medida em que são arranjos institucionais, é possível concluir, como Claus Offe, que servem à cooptação das classes trabalhadoras pelo governo e conseqüentemente terminam a serviço do capital.

A percepção desse desvio não demanda formação técnico-jurídica nem econômica, a observação e a sensibilidade de um literato como SARAMAGO (2001) bem se prestam à construção de uma última conclusão sintetizadora de todo o exposto: “se toda política requer uma economia, a economia determina uma política; é isso que está acontecendo [com a globalização].” Apesar de ser um escritor literário, Saramago bem percebeu que é a economia global que informa a política e fixa seus desígnios, ainda que essas políticas sejam políticas públicas, incluídas, aí, aquelas que têm por objeto implementar direitos fundamentais.

## REFERÊNCIAS

BARBOSA, Walmir. Estado e Poder Político em Marx. *In* Estado e poder político: da afirmação da hegemonia burguesa à defesa da revolução social. Org.: BARBOSA, Walmir. Goiânia: UCG Editora, 2004.

BNDES, sítio eletrônico:  
[http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes\\_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/especial/Priv\\_Gov.PDF](http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/especial/Priv_Gov.PDF), consulta em 14.09.2014.

BONETI, Lindomar Wessler. Políticas Públicas por dentro. Ijuí: Ed. Unijuí, 2011.

BUCCI, Maria P. Dallari. Notas para uma metodologia jurídica de análise de políticas públicas. Org.: FORTINI, Cristiana; ESTEVES, Júlio César dos Santos; e DIAS, Maria Teresa Fonseca. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

CHANG, Ha-Joon. Chutando a escada. São Paulo: UNESP, 2004.

COLOMBO, Daniel Gama e. A relevância do direito na correção de falhas de governo para a gestão de políticas públicas. In Revista de Direito Público da Economia – RDPE. Belo Horizonte: Fórum, ano I, n. 1, jan/mar 2003.

COMPARATO, Fábio Konder. Ensaio sobre o juízo de constitucionalidade de políticas públicas. In Revista de informação legislativa, Brasília, ano 35, n. 138, p. 39-48, abr-jun., 1998.

MACÁRIO, Epitácio. A Classe como Mediação Fundamental da Transformação Social. In: RABELO, Jackline; FELISMINO, Sandra Cordeiro et.al. Trabalho, Educação e a Crítica Marxista. Fortaleza: Imprensa Universitária, 2006.

MARTINS, Aline Araújo. As políticas sociais frente ao capitalismo neoliberal. Site: <http://xiisimpurb2011.com.br/app/web/arq/trabalhos/f612ec3e3260b00c608d885d96f7070a.pdf>, consulta em 14.09.2014.

MARX, Karl. Glosas Críticas Marginais ao Artigo: O Rei da Prússia e Reforma Social. De um prussiano. Revista Práxis, n. 5, Belo Horizonte, 1995. Disponível em: <http://www.marxists.org/portugues/marx/1844/08/07.htm>, consulta em 14.09.2014.

MATIAS-PEREIRA, José. Governança no setor público. São Paulo: Atlas, 2010.

MORAN, Michael. The british regulatory state: high modernism and hyper-innovation. New York: Oxford University Press, 2003.

NEVES, Marcelo. A constitucionalização simbólica. São Paulo: Martins Fontes Ed., 2013.

OFFE, Claus. : A atribuição de status público a grupos de interesse (pp. 223-268). In Capitalismo desorganizado: transformações contemporâneas do trabalho e da política. São Paulo: Ed. Brasiliense, 1995.

POLANYI, Karl. A Grande Transformação: as origens de nossa época. Rio de Janeiro: Ed. Campus-Elsevier, 2000.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade. São Paulo: Cortez Ed, 2000.

SARAMAGO, José. “La globalización es el nuevo totalitarismo”. *Época*, Madrid, 21 de janeiro de 2001, [em entrevista a Ángel Vivas].

SOUTO, Marcos Juruena Villela. *Desestatização, privatização, concessões e terceirizações*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2000.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul./dez. 2006, pp. 20-45.

WOLKMER, Antônio Carlos. Repensando a questão da historicidade do Estado e do Direito na América Latina. In *Estado, Política e Direito: relações de poder e políticas públicas*. Org.: Wolkmer, Antônio Carlos, e Vieira, Reginaldo de Souza. Criciúma: UNESC, 2008.

ŽIŽEK, Slavoj. *Vivendo no fim dos tempos*. São Paulo: Boitempo Editorial, 2010.