

ESTADO, PRIVATIZAÇÃO E TRABALHO: UMA REFLEXÃO ACERCA DAS PRIVATIZAÇÕES FERROVIÁRIAS NO BRASIL E NA ARGENTINA E ALGUNS IMPACTOS SOBRE O TRABALHO

Gilmar Ribeiro dos Santos¹

Universidade Estadual de Montes Claros/UNIMONTES
e-mail: gilrds@uol.com.br

Ricardo dos Santos Silva²

Universidade Estadual de Montes Claros/UNIMONTES.
e-mail: ricardosociologia@yahoo.com.br

Resumo: O presente artigo apresenta como objeto de análise os processos de privatização das empresas ferroviárias – uma das políticas de inspiração neoliberal – no Brasil e na Argentina com foco na categoria trabalho. Utilizou-se uma técnica do método comparativo, o *contraste de contextos* que consiste na comparação de dois ou mais contextos ou casos evidenciando semelhanças e diferenças, no caso deste estudo, entre as privatizações ferroviárias brasileiras e argentinas. Nesse sentido, buscamos compreender os fatores que motivaram os processos de privatização e seus impactos sobre os trabalhadores ferroviários. A crise econômica dos anos 1970, influência normativa do Banco Mundial e dos EUA (potência hegemônica) foram importantes fatores que motivaram as reformas. No que diz respeito às diferenças, Brasil e Argentina concretizaram seus processos de privatização em momentos diferentes, embora na mesma década. Os países, não aderiram da mesma forma aos preceitos neoliberais do Consenso de Washington, pois a Argentina aderiu integralmente ao programa de reformas sendo considerada, na época, como exemplo para a aplicação das políticas neoliberais. Quanto ao trabalho, o que parece ter ocorrido foi a perda de direitos trabalhistas, arrocho salarial e desemprego, ou seja, uma precarização do trabalho ferroviário.

Palavras Chave: ferrovia, neoliberalismo, Estado, privatização, trabalho.

Introdução

¹ Doutor em Educação pela PUC São Paulo. Docente do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Social / PPGDS e Departamento de Política e Ciências Sociais da Universidade Estadual de Montes Claros – UNIMONTES.

² Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Social / PPGDS da UNIMONTES. Bolsista CAPES (Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível superior).

A privatização³ do modal ferroviário, tanto no Brasil quanto na Argentina, tem sido objeto de estudos de vários pesquisadores, das mais variadas áreas do conhecimento como história, ciência política, geografia, economia, dentre outras. São exemplos no Brasil os estudos de Lopes (2000), Maia (2009), na Argentina, pode ser mencionado, os estudos de Felder (2001) e Cena (2008).

Refletir sobre os processos de privatizações, percebendo as relações sociais e os grupos/classes partícipes e/ou afetados nas privatizações das empresas ferroviárias no Brasil e na Argentina, permite compreender aspectos relevantes para as relações de trabalho e outros desdobramentos dramáticos para os trabalhadores ferroviários de ambos os países – principalmente, no caso brasileiro. De certa forma, permite compreender como a dita racionalidade econômica, norteadora das privatizações, apresentou como sua contra face uma irracionalidade do ponto de vista dos impactos sociais.

1 - A comparação como ferramenta específica na produção do conhecimento

A comparação apresenta-se como momento inerente ao processo de construção do conhecimento nas ciências sociais. O raciocínio comparativo permite verificar regularidades, mudanças, construir modelos e tipologias, coligir informações que permitem identificar continuidades e descontinuidades, semelhanças e diferenças, e explicitar as determinações mais gerais dos fenômenos sociais. Nesse sentido, a comparação nas ciências sociais “permite romper com a singularidade dos eventos, formulando leis capazes de explicar o social” (SCHNEIDER; SCHMITT, 1998, p.01).

Esse artigo restringe-se a utilizar o método comparativo como proposto por Skocpol e Somers *apud* Schneider e Schmitt (1998). De acordo com os autores, existem três tipos de análise comparativa, a saber: (a) exames de co-variação existentes entre casos que buscam gerar e controlar hipóteses; (b) a análise de uma série de casos buscando demonstrar que a maior parte deles pode ser explicada de maneira útil por meio de um conjunto de conceitos e categorias ou por um modelo concreto – cabe salientar que nesse caso há uma espécie de demonstração paralela da teoria e não o seu efetivo controle – e;

³ O termo Desestatização expressa de forma mais adequada os processos ocorridos no Brasil e na Argentina. De acordo com Amaral Filho (1996) o processo de desestatização constitui uma resposta à crônica ineficiência do Estado e à crescente dificuldade em controlá-lo. O processo de privatização surge como principal desdobramento da desestatização. Através da privatização, processa-se a transferência de ativos, a venda de empresas inteiras e de atividades concentradas e até privativas do Estado para particulares. Dessa forma, os termos desestatização e privatização denotam um processo de transformações que diminuem, substancialmente, o papel do Estado na vida social. Ao longo desse trabalho os termos serão utilizados como sinônimos.

(c) o contraste de contextos, que consiste na comparação de dois ou mais contextos ou casos, busca-se evidenciar suas diferenças recíprocas.

Embora seja difícil se limitar às fronteiras que separam os tipos de comparação, dificuldade que os próprios autores reconhecem ao propor a noção de *ciclo de investigação*⁴ com o objetivo de interligar as diferentes perspectivas analíticas, pretende-se enfocar nesse artigo o terceiro tipo de análise comparativa proposto, ou seja, o contraste de contextos.

Alguns motivos levaram a comparação entre os sistemas ferroviários do Brasil e da Argentina. São os dois países de maior expressão na América Latina, especialmente, em termos econômicos e, além disso, que apresentam a maior malha ferroviária da região. Os sistemas ferroviários dos dois países já foram objeto de comparação. Podemos afirmar ainda, que Brasil e Argentina iniciaram a construção de suas ferrovias no mesmo período, para os mesmos objetivos, por empresas privadas que sempre foram subvencionadas e posteriormente encampadas na década de 1940, sendo privatizadas na década de 1990. Ambos os países fizeram a “opção” pelo transporte rodoviário e promoveram a competição entre os modais ferroviário e rodoviário, Silva Junior (2007).

Nesse sentido, os sistemas ferroviários apresentam, nesse primeiro momento, características semelhantes que possibilitam um estudo comparativo, especialmente, sobre os processos e os impactos da privatização das ferroviárias brasileiras e argentinas sobre o trabalho.

Este artigo está estruturado em quatro partes principais. Primeiramente realiza-se uma breve consideração sobre o Estado expondo o caráter de classe do mesmo. Posteriormente apresentamos algumas perspectivas de leitura sobre as reformas orientadas para o mercado e o neoliberalismo, mostrando como o neoliberalismo é resultado de fatores endógenos e exógenos às economias em desenvolvimento. Nas duas últimas partes tratamos das políticas de privatização na Argentina e no Brasil. Por fim, apresentamos algumas considerações sobre ambos os processos.

⁴ Segundo Skocpol e Somers *apud* Schneider e Schmitt (1998), as diferentes perspectivas analíticas podem ser utilizadas em um mesmo estudo, pois “um estudioso que recorre à ‘demonstração paralela’, pode introduzir uma nova teoria, tratando de demonstrar como se aplica a muitos casos; assim um estudioso voltado para o ‘controle de hipóteses’, pode observar que essa teoria não se adapta a determinados casos e, em nível comparativo, formular e verificar hipóteses sobre em que caso se adapta ou não. Por sua vez, um estudo orientado para o ‘controle de hipóteses’, que confronta contextos distintos de maneira demasiado apressada pode produzir uma investigação por ‘contraste de contextos’, na qual outro investigador trate de dar conta, com maior previsão, do significado da diferença entre contextos”.

2 - Breves considerações sobre o Estado, as reformas para o mercado e o neoliberalismo

Ianni (1996, p.36) afirma que o Estado é, simultaneamente, “constituído e constituinte nas relações de dependência, alienação e antagonismo, que estão na essência das relações capitalistas de produção”. Essas relações sociais de produção capitalistas somente podem ser preservadas se uma das classes sociais for hegemônica ou disponha de elementos para definir as estruturas e atividades do aparelho estatal.

Essa concepção de Estado de classe não impede que o mesmo exprima, ao mesmo tempo, interesses da burguesia e alguns interesses de outras classes. Porém, o que se verifica em situações concretas, é que as classes são representadas de forma diferente no Estado burguês. De acordo com Ianni (1996, p.36), “como se forma e aperfeiçoa à medida que se desenvolvem as forças produtivas e as relações sociais de produção, o Estado burguês está constitutivamente organizado e orientado pelas exigências de acumulação capitalista”. Assim, não se pode dar a uma classe sem tirar da outra, o que não significa que se possa tirar tudo de uma classe sem extingui-la

Farias (2001), argumenta que o conjunto dos aspectos que caracterizam o Estado como um *ser social* e histórico somente pode ser apreendido no contexto de uma formação econômica e social dada. Nos termos do autor supracitado:

O Estado representativo moderno é um ser social situado no tempo e no espaço; é rico em determinações; trata-se de uma totalidade concreta, complexa e contraditória. Para analisar a natureza e o papel do Estado no seio do capitalismo, recusa-se o funcionalismo que reduz o ser social estatal a sua ação sobre a base econômica e técnica. Pois não se pode jamais ignorar que estes elementos só se tornam plenamente verdadeiros e reais como relações orgânicas. Nessa recíproca interação, supõe-se, evidentemente, a primazia ontológica da natureza do Estado sobre o seu papel (isto é, de sua forma sobre sua função) (FARIAS, 2001, p.27).

Em suma, o Estado não é algo desvinculado das relações sociais de produção, não apresenta em sua gênese e no seu desenvolvimento um distanciamento das classes que o permita pairar sobre as mesmas e tomar as decisões exclusivamente (e de forma perene) em nome do bem comum, contrariando os interesses vinculados a produção e reprodução do capital. Em última instância, o Estado existe em função de garantir os interesses capitalistas.

As reformas orientadas para o mercado são abordadas de maneiras diferentes pelos estudiosos. As abordagens variam quanto aos motivadores dessas reformas. Boron (1994) atribui a discussão sobre os gastos públicos e o tamanho do Estado à crise dos anos

de 1970 (que ainda não mostrou sinais de resolução) e ao auge da ideologia neoconservadora com a administração de Reagan que impactou profundamente as sociedades da América Latina.

Therborn (1995), por seu turno, afirma que o neoliberalismo é um processo subjacente a uma mudança estrutural-histórica no próprio capitalismo. Ocorreu uma mudança histórica nas relações institucionais entre o Mercado e o Estado e entre as empresas e os mercados que não foi causada por um “projeto neoliberal”.

Arrighi (1996) apresenta um modelo de análise que busca verificar o desenvolvimento da economia capitalista mundial como um todo ao longo de toda sua existência. A partir da fórmula marxiana (D-M-D’), Arrighi retrata não apenas a lógica dos investimentos capitalistas individuais, mas sim um padrão freqüente do capitalismo como um sistema mundial. Esse padrão expressa uma alternância de épocas de expansão material (fases D-M) com épocas de renascimento e expansão financeira (fases M-D), tal como a época que presenciamos.

Arrighi (1996, p.10) afirma que determinadas “comunidades e blocos de agentes governamentais e empresariais, singularmente bem-posicionados para tirar proveito das conseqüências não pretendidas dos atos de outros agentes” lideram as expansões e reestruturações da economia capitalista mundial. O regime de acumulação em escala mundial configura-se nas estratégias que esses agentes promovem, organizam e regulam a expansão e ou reestruturação da economia mundial.

Antunes (2005), por seu turno, observa que a crise do fordismo e do keynesianismo nos anos 80, era a expressão fenomênica de um quadro mais crítico, ou seja, de uma *crise estrutural do capital*, onde se destaca a tendência decrescente da taxa de lucro. Em resposta à crise iniciou-se um processo de reorganização do capital e de seu sistema ideológico e político de dominação, cujos traços mais evidentes foram o advento do neoliberalismo, com a privatização do Estado, a desregulamentação do trabalho e o desmanche do setor produtivo estatal. Além disso, houve também um intenso processo de reestruturação da produção e do trabalho, com vistas a repor os níveis de expansão anteriores.

Essas perspectivas apresentam em comum o fato de atribuírem as mudanças ocorridas nos países em desenvolvimento à fatores exógenos as economias desses mesmos países. Cruz (2007), por sua vez, busca uma combinação entre fatores exógenos e endógenos para explicar as reformas. Apreende a assincronia dos processos de mudança em âmbito internacional, tanto nos diferentes países, quanto nos diferentes setores de

atividade econômica. No cruzamento desses diferentes planos, emerge uma multiplicidade de locais institucionalmente recortados, espaços de negociação e conflito, mais ou menos autônomos, porém interligados. Quando observado o processo de reorganização econômica em seu conjunto, se percebe deslocamentos em diferentes espaços, como organizações internacionais, aparelhos de Estado, casas legislativas, dentre outros, de forma desencontrada, e como eles são mutuamente relacionados. Cruz (2007, p.37) fornece um exemplo que esclarece seu posicionamento:

Por quase toda a parte – nos países capitalistas desenvolvidos e na periferia – um dos ingredientes do pacote das reformas econômicas é a privatização dos serviços de infra-estrutura, entre eles água, saneamento e energia elétrica. Os países estudados [Argentina, Índia, Coréia, dentre outros] diferem bastante na medida em que implantaram essas medidas. [...] o que desejamos salientar é o quanto esses programas dependem de avanços em outras áreas – liberalização financeira, proteção do investimento estrangeiro – para o seu sucesso.

Nesse sentido, o processo de mudança envolve diferentes atores, condicionamentos, tomando ritmos e direções diferenciadas. As mudanças, em cada uma das instâncias, dependem de negociações delicadas, onde o poder das partes apresenta peso decisivo. Além disso, os atores buscam princípios, em certa medida, amplamente aceitos na busca de soluções ao problema que atendam seus interesses. Esses princípios se tornam pilares que sustentam os argumentos de forma mais ou menos eficaz. Porém, esses princípios não são harmônicos, se acomodam com dificuldades e, às vezes, são completamente contraditórios.

Cruz (2007, p.38) percebeu que o processo de reestruturação econômica foi marcado por assimetrias e heterogeneidade. “O processo de reestruturação econômica altera a composição e a relação das forças entre as classes sociais. Além de heterogêneos, os atores nele envolvidos são muito desigualmente dotados de recursos de poder”.

Assim, o processo de reestruturação econômica não é pautado por uma vontade unificada, ainda que tenha sido movido por conflito de vontades. O direcionamento do processo está condicionado por uma correlação de forças prevalecente nos *campos* (locais onde a disputa ocorre) e pela indução recíproca que as mudanças inserem nas esferas de ação interdependentes.

A partir dessas considerações Cruz (2007) retoma o tema do neoliberalismo. Esse termo conforma três elementos distintos: (a) uma doutrina; (b) um movimento e; (c) um programa político. O neoliberalismo como *doutrina* apresenta relações de afinidade ou oposição com outras correntes ideológicas e políticas. Cabe destacar que o neoliberalismo não é uma mera reprodução dos preceitos liberais. Na oposição aos conservadores,

corporativistas, socialistas e coletivistas, os neoliberais se utilizam dos velhos temas do liberalismo clássico. Nesse sentido, o neoliberalismo é simplesmente reacionário.

De acordo com o autor supracitado, as correntes ideológicas são geradas e desenvolvidas nos embates contra adversários. Nesse sentido, os neoliberais estavam inconformados com o “giro coletivista que o capitalismo vinha conhecendo desde a crise dos anos 1930, e dispostos a resistir organizadamente à maré ‘coletivista’ no período de reconstrução que já se anunciava” (CRUZ, 2007, p.40). Os defensores do neoliberalismo empreenderam grande esforço para aprofundar e generalizar seus pontos de vista e traduzi-los em linguagem passível de ser compreendida pelos cidadãos.

O neoliberalismo como *movimento* foi exitoso ao tornar sua doutrina fonte de inspiração nas relações que círculos das altas finanças mantinham. Assim, logrou que seus argumentos orientassem documentos de governos e que vários de seus intelectuais fossem consagrados com o Prêmio Nobel. Nomes de banqueiros, financistas, executivos de grandes corporações, marcaram a história do neoliberalismo. Cruz ainda destaca que esses personagens se empenharam demasiadamente para que suas idéias fossem vitoriosas.

Como *programa* o neoliberalismo ou, como mais comumente é conhecido, o receituário neoliberal já é bastante conhecido: ataque aos sindicatos e redução dos direitos trabalhistas; redução da intervenção do Estado na economia por meio de desregulamentações de diversos setores de atividades e privatizações de empresas públicas; defesa da estabilidade financeira a qualquer preço (elevação brutal do desemprego); exaltação do mercado auto-regulado como único mecanismo de coordenação econômica e defensor do princípio da liberdade.

Em suma, o programa neoliberal buscou generalizar a lógica mercantil para todos os recantos do globo, em sua face externa o neoliberalismo visa constituir um espaço econômico homogêneo, em escala mundial, no qual bens e capitais possam circular sem obstáculos, indiferentes a considerações de caráter cultural, político ou social.

Porém, Cruz (2007, p.41) alerta para as dissonâncias entre a doutrina em si e sua concretização por meio de políticas:

Mas a política de qualquer grupo, mesmo de um movimento ideologicamente definido, é sempre algo mais e algo menos que a simples transposição ao terreno das realidades mundanas de preceitos derivados logicamente da doutrina. Mais, no sentido de que envolve necessariamente uma infinidade de dados e circunstâncias impossíveis de dedução a partir de qualquer corpo fixo de proposições gerais (o elemento próprio da teoria é a generalidade; o da política é o particular, o específico, matéria de apreciação e juízo). Menos, nisto que implica, também necessariamente, um processo de “negociação com a realidade” cujo resultado final é algo distinto e aquém da imagem difusa do futuro desejável que se desenha como projeção da doutrina.

Esse é um ponto central que orienta o presente artigo. Perceber como se deu o processo de privatizações das empresas ferroviárias no Brasil e na Argentina, quais são suas semelhanças e diferenças e, principalmente, como os trabalhadores ferroviários foram afetados.

3 - O caso Argentino

A reestruturação do setor ferroviário argentino faz parte do tema mais amplo da Reforma do Estado. Houve uma redefinição do papel do Estado que “abandonó las tareas relacionadas con la prestación para reemplazarlas por las de regulación de la gestión de los empresarios privados y de financiamiento parcial del funcionamiento, el mantenimiento y la expansión de una parte de los tramos concedidos” (FELDER, 2001, p.145).

Em um contexto de grave crise econômica e política, as privatizações seriam uma solução rápida e definitiva para os problemas de gestão característicos do Estado. Alguns dados macroeconômicos permitem visualizar melhor a situação vivida no país. A Tabela 1 apresenta indicadores econômicos na Argentina no período e 1986 a 1994.

TABELA 1
Indicadores econômicos na Argentina (1986-1989)

Ano	PIB (%)	Taxa de inflação (%)
1986	7,3	90,1
1987	2,6	133,3
1988	-1,9	343,0
1989	-6,2	3.079,5

Fonte: Cruz (2007, p.343).

O próprio processo de retirada estatal demonstrou a complexidade concernente à redefinição dos alcances e modos de intervenção do Estado. Felder (2001, p.145) acredita que “esta complejidad está dada por el hecho de que detrás de las transformaciones funcionales existe una profunda redefinición de las relaciones de poder entre distintos grupos sociales y de sus posibilidades de apropiación de porciones de producto social”.

Assim a reforma do Estado ocorreu através de mudanças que excederam os aspectos técnicos. Colocou-se em jogo um conjunto de opções diversas que foram se impondo ou sendo desejadas em função das prioridades dos diferentes atores sociais

envolvidos e das possibilidades de incidir sobre o curso dos processos que compreenda cada um deles, Felder (2001).

Houve participação direta do Banco Mundial no processo de privatização, especificamente, nos setores de telecomunicação, hidrocarburos (petróleo de gás) e ferroviário. De acordo com Departamento de Evaluación de Operaciones do Banco Mundial (1999), o banco emprestou US\$ 300 milhões (de um total de US\$ 1.500 milhões) para a reforma de empresas públicas com vistas a sua posterior privatização. Esse empréstimo tinha como objetivo contribuir para a reestruturação e privatização de empresas públicas nos três setores acima mencionados.

Uma mescla de fatores, endógenos e exógenos contribuíram para a efetivação das reformas econômicas na Argentina. A crise econômica que se abateu sobre a Argentina, o gigantismo do Estado, o consenso de Washington, influência ideológica e financeira do Banco Mundial, constituem possíveis fatores explicativos das reformas orientadas para o mercado.

4 - A privatização dos *Ferrocarriles* argentinos e alguns impactos sobre o trabalhador ferroviário

O padrão de acumulação de capital desenvolvido a partir da crise dos anos de 1930 e consolidado após a Segunda Guerra Mundial foi caracterizado pela produção em massa de bens destinados ao consumo e sustentada por uma crescente massa de consumidores. Nesse contexto, o Estado se caracterizou pela responsabilidade de intervir estimulando a produção privada e pela busca do pleno emprego.

No caso particular da ampliação do Estado argentino, o Estado assumiu diretamente numerosas atividades econômicas com o propósito de derrubar os obstáculos a industrialização e integrar novos setores sociais, o que por sua vez implicou na nacionalização de um conjunto de redes e serviços de infra-estrutura. As empresas estatais se constituíram em instrumentos de redistribuição que permitiram subsidiar um conjunto de setores sociais através de tarifas, contratações para provisão de insumos e ampliação das plantas de pessoal.

O que possibilitava esse esquema empresarial era a capacidade estatal de financiamento das operações. Assim, os primeiros indícios de desequilíbrio fiscal foram um sinal de alerta que se intensificava com o aprofundamento da crise. Desde meados da década de 1970 propostas de privatização elaboradas com vistas a resolver problemas

relacionados à gestão do estatal. Segundo Felder (2001, p.149) na “Argentina, la crisis hiperinflacionaria de fines de los años ochenta actuó como catalizador que dio viabilidad política a estas propuestas de privatización e recorte del aparato estatal”.

Vários argumentos sustentavam as propostas de privatização, tais como: a busca de eficiência, introdução da competitividade, a diminuição do gasto público, redução da dívida externa. De uma forma geral, a crise foi atribuída à excessiva e errônea intervenção estatal e se postulava sua retirada massiva como garantia de saída.

O projeto de privatização não se limitou a dimensões conjunturais e problemas de gestão empresarial, mas, também, se constituiu em uma via de redefinição dos contornos entre o público e o privado. De acordo com Felder (2001, p.149):

La apertura al mercado sería la forma de revertir definitivamente la crisis de “governabilidad” en la que estaba sumido el Estado al haber invadido la esfera de acción “naturalmente” privada, y pondría fin al uso irresponsable e indisciplinado de los servicios públicos que había arraigado a la sombra del paternalismo estatal.

Felder (2001, p. 150) define a privatização como:

una estrategia política en la que se articulan las opciones técnicas sobre las modalidades óptimas de gestión, ideológicas relativas a los fines deseables del Estado y la configuración del ámbito de lo público en un contexto histórico que condiciona y marca los límites de lo posible y favorece o perjudica las posibilidades de articulación y promoción de intereses de distintos actores sociales.

Segundo a autora supracitada, ao considerar a dimensão política, supõe-se a existência de disputas entre distintos atores sociais para impor suas perspectivas. O processo resulta de uma mescla de ambas as racionalidades, com proeminência inegável da política, o que supõe um resultado distinto do inicialmente proposto, ou seja, que as relações de força entre os atores em disputa para impor determinadas soluções ocorre de forma dinâmica e de “final aberto”, dentro dos limites que o contexto estrutural impõe.

4.1 - O governo Menem 1989

Ao assumir o governo argentino em 1989, Carlos Menem anunciou sua decisão de arrebatar a Argentina da crise econômica e política pela qual passava, por meio de uma reforma estrutural do Estado na qual as privatizações seriam um dos pilares. Segundo Felder (2001, p.154), “la privatización se justificó como una forma de enfrentar problemas típicos de asignación de recursos de la gestión estatal”.

De acordo com a Tabela 2, os resultados das políticas de Menem foram verificados, especialmente, em duas variáveis macroeconômicas importantes.

TABELA 2
Indicadores econômicos na Argentina (1990-1994)

Ano	PIB (%)	Taxa de inflação (%)
1990	0,1	2.314,0
1991	8,9	171,7
1992	8,7	24,9
1993	6,0	10,6
1994	7,1	4,2

Fonte: Cruz (2007, p.343).

Percebe-se de acordo com a tabela que o governo Menem conseguiu êxitos no que diz respeito às taxas de crescimento do PIB e na redução da inflação. Porém, a taxa de crescimento do PIB em 1994, não se diferencia muito da taxa verificada em 1986 (7,3) sendo um pouco inferior. A taxa de inflação por sua vez, apresentou melhorias substanciais não chegando aos dois dígitos (4,2 %) em 1993. Mas, a história não se resume ao PIB e a inflação.

4.2 - As privatizações e o trabalho (o outro lado da moeda)

Menem enviou ao parlamento o projeto de Lei numero 23.696 que versava sobre a Reforma do Estado, foi o marco inicial do diagnóstico da crise e da redefinição do papel do Estado. Conjugado a este projeto, foi proposto o Decreto-Plano numero 666/89 sobre a Reestruturação Ferroviária, no qual constavam medidas conjunturais destinadas a racionalizar gastos e diminuir a necessidade de financiamento por parte do Estado.

Seriam repassados a iniciativa privada os ramais especificados pelo próprio Decreto-Plano. Essa ação do governo estava orientada para a injeção de capitais privados

no setor que permitissem uma recuperação da empresa com vistas a aumentar a participação do modal ferroviário no transporte de cargas e passageiros.

Poucos meses depois desse primeiro projeto de reestruturação o ministro de Obras y Servicios Públicos reconheceu que somente deveriam ser mantidos os serviços que pudessem demonstrar sua validade econômica, excluindo a participação do Estado como fonte de subsídios. O ministro planejava conceder praticamente todos os serviços interurbanos de cargas e os metropolitanos de passageiros. Esses anúncios, orientados por um estrito critério de ajuste fiscal, desprezavam objetivos de revitalização do meio de transporte e da melhoria dos serviços que haviam sido formalmente considerados.

Em 1990, os objetivos fiscais começaram a se formalizar em um conjunto de medidas, a saber: corte de alguns serviços de passageiros, redução de pessoal e fusão de unidades administrativas orientadas com vistas a uma forte redução nas necessidades de financiamento da empresa⁵. Essas medidas geraram as primeiras resistências por parte dos afetados pela diminuição dos serviços e por parte dos trabalhadores que viam ameaçadas sua fonte de trabalho.

Pouco a pouco os projetos de privatização foram se concretizando. A reestruturação ferroviária se estenderia por vários anos, assinalada por numerosas disputas entre setores da burocracia estatal, dos consórcios interessados e dos usuários afetados. Iria se ampliando a participação privada no conjunto dos serviços interurbanos e, posteriormente, nos serviços metropolitanos de passageiros de Buenos Aires.

Ao iniciar a reforma o Estado, foi decidido transferir ao setor privado ou às províncias e municípios um conjunto de áreas do *Ferrocarriles Argentinos*. Segundo Felder (2001, p.162),

La “onda expansiva” privatizadora fue ampliando este arco de sectores hasta abarcar toda a red. Si bien cada proceso de concesión ha tenido particularidades em función del número de interesados y de la mayor o menor solidez de sus propuestas, del grado de precisión con el que se elaboraron las condiciones licitatorias y contractuales, de los organismos estatales participantes y de sus estilos de gestión, existen rasgos comunes. Salvo excepciones, los procesos se caracterizaron por la complejidad de las negociaciones, las demoras, los cuestionamientos por parte de los organismos de control y las dispuestas e impugnaciones entre los consorcios, circunstancias que tuvieron como consecuencias sucesivas redefiniciones en las condiciones contractuales.

A resolução dos conflitos resultou em uma série de re-acomodações no interior do próprio aparato estatal. Em alguns casos a resposta aos questionamentos foi a

⁵ De acordo com o Banco Mundial, a privatização dos *ferrocarriles* colocou fim a maior sangria de fundos dos cofres públicos argentinos. A subvenção estatal que chegava a US\$ 700 milhões anuais se reduziu à metade após a privatização.

insistência para que se retirassem as objeções para que se evitassem maiores demoras, em outros casos, foram desconsiderados os argumentos contrários. Segundo Felder (2001, p.163),

Tanto la Sindicatura General de Empresas Públicas (SIGEP) como la Comisión Técnica de Seguimiento de las Privatizaciones Ferroviárias y la Comisión Bicameral de Seguimiento de las Privatizaciones objetaron muchos de los puntos de las licitaciones. En algunos casos, sus argumentos fueron directamente desoídos, en otros, estos organismos terminaron aceptando las condiciones planteadas por el Poder Ejecutivo, para no poner obstáculos que pudieran demorar el proceso.

Em resumo, durante todo o processo de privatização a última palavra era do máximo nível do governo. A urgência para concretizar as transferências e remover todos os obstáculos que se interpuseram funcionou a favor dos grupos econômicos interessados nos ramais já que tiveram uma margem de pressão acrescentada pela impossibilidade do governo de voltar atrás na sua decisão de deixar a gestão dos serviços.

No que tange à participação política dos trabalhadores ferroviários e, em geral, de grupos de oposição à privatização, pode-se ter uma idéia clara da democracia sob o capitalismo. A rapidez do processo de privatização foi estratégica para evitar resistências organizadas. De acordo com o próprio Departamento de Evaluación de Operaciones do Banco Mundial (1995, p.7), um dos aprendizados com o processo argentino foi:

Una privatización rápida hará más difícil que quienes se oponen a ella se organicen e indicará que el país está firmemente decidido a llevar a cabo la reforma. También puede dar origen a errores y apresuramientos en la estrategia, al debilitamiento del poder de negociación de las autoridades ante los compradores y a la subestimación de los precios de las firmas. Pero cuando la economía de un país necesita medidas drásticas, como en el caso de la Argentina, las ventajas de una reforma acelerada superan a los inconvenientes.

Como podem grupos resistir a um Estado que traz como slogan a busca do bem comum, mas se mostra claramente como entidade de classe ao beneficiar os grupos econômicos em detrimento do trabalho? Que tipo de democracia exclui o trabalho na tomada de decisões? A falta de participação dos trabalhadores é apenas um dos aspectos do processo de desestatização. O aspecto mais nefasto do processo é a demissão massiva de trabalhadores, ou seja, nos termos de Cena (2008, p.157), “la racionalización a través de la desocupación”. A Tabela 3 permite compreender os impactos dramáticos da redução de custos efetivada com a racionalização dos serviços ferroviários.

TABELA 3

Redução dos custos do trabalho com a desestatização de empresas ferroviárias

Empresa	Agentes	Custo médio anual por	Redução total
---------	---------	-----------------------	---------------

	1991	1993	Diminuição	agente	
Ferrocarril	87.000	3.000	84.000	11.268	946.512.000
ELMA	4.459	30	4.429	20.652	91.467.700
Dirección Nacional de Construcciones Portuarias y Vías Navegables	2.508	1.350	1.158	12.959	15.006.522
AGP	3.983	5.93	3.390	10.302	34.923.780
Total	97.950	4.973	92.977	11.701	1.087.910.002

Fonte: Cena (2008, p.157).

Cena (2008) verifica os impactos da privatização ferroviária na Argentina. De acordo, a tabela elaborada pelo autor (acima), percebe-se que 92.977 agentes foram demitidos do sistema ferroviário e de empresas interligadas. Somente no Ferrocarril 84 mil postos de trabalho foram extintos. Assim, como bem nota o autor, uma das variáveis do plano de racionalização é a desocupação, sendo acompanhada de outras como a redução salarial e a modificação dos acordos coletivos. Além disso, buscava-se uma elevação da produtividade por trabalhador. Percebe-se claramente a precarização do trabalho.

5 - O caso brasileiro

A partir de meados dos anos de 1970, se iniciou o ataque contra a “demasiada” intervenção do Estado na economia. No que diz respeito ao Brasil, o país estava mergulhado em uma crise econômica, do ponto de vista interpretativo, atribui-se a crise ao desmonte do projeto nacional-desenvolvimentista iniciado, aproximadamente, nos anos de 1930, intensificado em 1950 e interrompido nos anos de 1980, Cardoso Jr. (2001).

Segundo Cardoso Jr. a crise econômica que atingiu o país simultaneamente à implementação do II PND (Plano Nacional de Desenvolvimento) nos anos de 1970, levou ao colapso do modelo desenvolvimentista e a reversão das tendências ao crescimento da economia.

A década de 1980 foi marcada por uma alta instabilidade macroeconômica, apresentando baixas taxas de crescimento do produto interno e altas taxas de inflação que espelhavam a ruptura com os fluxos de investimento externo. A tabela a seguir apresenta as taxas de crescimento do PIB e a inflação no Brasil no período.

TABELA 4

Taxa de crescimento do PIB e Inflação no Brasil durante a década de 1980

Ano	Taxa de Crescimento do PIB (%)	Taxa de inflação (IGP-DI / FGV) (%)
1981	-4,25	95,20

1982	0,83	99,73
1983	-2,93	211,02
1984	5,40	223,81
1985	7,85	235,13
1986	7,49	65,04
1987	3,53	415,95
1988	-0,06	1.037,53
1989	3,16	1.782,85

Fonte: Baseada nos dados do IPEA Data e elaborada pela professora Luciene Rodrigues do Mestrado em Desenvolvimento Social da Universidade Estadual de Montes Claros – UNIMONTES.

A década de 1990, ainda de acordo com Cardoso Jr., foi marcada por alterações importantes no que tange às expectativas dos agentes como, também, por desdobramentos concretos frente às novas perspectivas quanto ao reordenamento do modelo de desenvolvimento.

6 - A privatização da RFFSA (Rede Ferroviária Federal Sociedade Anônima) e seus impactos sobre o trabalhador ferroviário

O déficit público brasileiro conduziu a um aumento das taxas de juros com redução dos prazos, afetando seriamente a capacidade de financiamento do Estado diante da crise, Cardoso Jr. (2001). Esse cenário de crise motivou uma redução do papel do Estado na atividade econômica. No governo Figueiredo o termo desestatização já era utilizado, porém não houve sua concretização política. As privatizações vieram a se concretizar na década de 1990, tendo início no governo Collor e sendo intensificadas no governo de Fernando Henrique Cardoso.

6.1 - Os governos Collor, Itamar Franco e FHC

De uma forma geral, os governos neoliberais de Fernando Collor, Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso, contribuíram para o desmonte crescente do Estado Brasileiro a partir da abertura comercial e das privatizações. Porém, não podemos negar o êxito do governo Itamar no tocante à inflação, como apresentado na Tabela 5.

TABELA 5

Taxa de crescimento do PIB e Inflação no Brasil durante a década de 1990

Ano	Taxa de Crescimento do PIB (%)	Taxa de inflação (IGP-DI / FGV) (%)
1990	-4,35	1.476,71
1991	1,03	480,23
1992	-0,47	1.157,84
1993	4,67	2.708,17
1994	5,33	1.093,85
1995	4,42	14,77
1996	2,15	9,33
1997	3,38	7,48
1998	0,04	1,71
1999	0,25	19,99

Fonte: Baseada nos dados do IPEA Data e elaborada pela professora Luciene Rodrigues do Mestrado em Desenvolvimento Social da Universidade Estadual de Montes Claros – UNIMONTES.

Embora, o governo Itamar Franco, do então Ministro da Fazenda Fernando Henrique Cardoso, tenha logrado diminuir os índices de inflação – que chegaram a inacreditáveis 2.708,17% em 1993 –, as taxas de crescimento econômico expressaram a incapacidade das medidas neoliberais de reanimar o capitalismo nacional.

6.2 - A privatização da RFFSA e o trabalho

Como bem notou Maia (2009), após a privatização da empresa poucos documentos foram arquivados. Devido ao caos que tomou conta da RFFSA, muitos documentos estão desorganizados ou em estado de deterioração em depósitos improvisados. Assim, existem muitas dificuldades para a obtenção de informações e dados sobre a empresa. No que tange ao processo de privatização da RFFSA, seu principal motivador, segundo o governo da época, foi a falta de recursos para a melhoria dos serviços da estatal. Nos termos de Lopes (2000, p.70),

O governo impossibilitado de gerar os recursos necessários para continuar financiando os investimentos, com vistas o (sic) aumento da oferta e melhoria dos serviços, colocou em prática ações voltadas para a privatização, concessão e delegação de serviços públicos de transporte a Estados, Municípios e à iniciativa privada.

A RFSSA foi incluída no Programa Nacional de Desestatização – PND (Lei n. 8.031, de 12 de abril de 1990) pelo Decreto n. 473, de 10 de março de 1992. Essa medida tinha como objetivo estimular a iniciativa privada a investir em um setor que estava se deteriorando devido à escassez de recursos. A RFFSA se encontrava em uma crise crônica, com uma dívida de cerca de R\$ 3 bilhões que somente poderia ser sanada com um grande volume de recursos. Além disso, recursos eram necessários à manutenção adequada dos ativos operacionais da empresa e aos investimentos com vistas ao atendimento da demanda de transporte, Lopes (2000).

Cabe salientar que houve a participação do Banco Mundial e do Tesouro Nacional por meio de financiamentos com vistas à reestruturação da empresa e a concretização do programa de desligamento de funcionários. Esses financiamentos facilitaram a desestatização da empresa, Maia (2009).

Foi estabelecida uma divisão da RFFSA em seis malhas ferroviárias regionais que foram outorgadas, pela União, por um período de 30 anos, sendo prorrogável por mais 30 anos. Houve, dessa forma, uma Concessão da malha ferroviária. O modelo de desestatização da RFFSA apresentava os seguintes objetivos: desonerar a União; fomentar investimentos e; aumentar a eficiência operacional.

A privatização da RFFSA difere das demais privatizações no país em virtude de demasiadas pendências e restrições de caráter técnico e jurídico. O BNDES (Banco Nacional do Desenvolvimento), gestor do programa de desestatização, contratou, a Associação Nova Ferrovia para a execução dos serviços de modelagem da desestatização, avaliação econômica e financeira, patrimonial e jurídica, e elaboração dos demais serviços necessários a execução do programa. Assim, a Associação foi responsável para realizar o que se denominou de “Serviço B”. Posteriormente a sua realização, seria contratado o “Serviço A”, responsável pela segunda avaliação econômica e financeira que estava prevista na legislação do PND.

A Associação Nova Ferrovia realizou um diagnóstico das ferrovias no exterior e, em especial, da situação da RFFSA. De uma forma geral, os estudos realizados pela Associação apontaram os principais condicionantes e constrangimentos de caráter financeiro, técnico e jurídico para a desestatização da empresa como déficits financeiros, problemas operacionais e administrativos, e passivos trabalhistas.

O número de funcionários da RFFSA já vinha sofrendo uma diminuição ao longo dos anos. A tabela a seguir apresenta o número funcionários da RFFSA em três datas específicas que compreendem um período de quase quatro décadas.

TABELA 6
Número de Funcionários da RFFSA

Ano	Número de Funcionários
1957	160.000
1985	65.000
1995	37.500

Fonte: Cavalcanti (2002), elaboração própria.

Cavalcanti (2002) afirma que houve um conjunto de planos de demissão incentivada. As demissões executadas nos anos que antecederam as privatizações reduziram o quadro de pessoal da RFFSA de 160 mil quando de sua criação em 1957, para cerca de 37.500 em 1995, às vésperas de sua privatização. Essa medida foi muito utilizada como fase preparatória de outras privatizações no país.

Seriam necessárias mais dispensas em 1996, pois, segundo Lopes (2002, p.71), “a RFFSA possuía um quadro de pessoal superdimensionado e sua privatização certamente exigiria uma redução brutal desse contingente, o que poderia causar grande tumulto ao processo, a exemplo de países de privatizaram suas empresas”.

Lopes (2002, p.73) afirma que, do ponto de vista do Governo Federal, a privatização dos serviços da RFFSA foi considerada exitosa. Foi gerado para o governo uma receita de 1,519 bilhões. Além disso, ainda segundo a autora supracitada, “para o Governo, mais importante que a geração de recursos é a eficiência operacional que a malha ferroviária deverá ganhar nas mãos da iniciativa privada”.

7 - Considerações finais

É uma tarefa, um tanto difícil, apreender, em diferentes posicionamentos teóricos, argumentos empiricamente observáveis que possam explicar de forma convincente e coerente a complexidade do real. Cruz (2007) busca realizar essa tarefa, mas no caso dos sistemas ferroviários, as políticas de privatizações empreendidas por Brasil e Argentina apontam mais semelhanças do que diferenças, sinalizando fatores

exógenos como motivadores das privatizações nos diferentes países. Isso não descarta o reconhecimento das sutis diferenças nos processos de desestatização e nos seus resultados, mas sim para a preponderância de determinações externas com diferentes ajustamentos nos dois países.

A crise econômica dos anos 1970, influência normativa do Banco Mundial e dos EUA foram importantes fatores motivadores das reformas. No que diz respeito às diferenças, Brasil e Argentina concretizaram seus processos de privatização em momentos diferentes, embora na mesma década. Os países, não aderiram da mesma forma aos preceitos neoliberais do Consenso de Washington, pois a Argentina aderiu integralmente ao programa de reformas sendo considerada, na época, como exemplo para a aplicação das políticas neoliberais.

Maia (2009, p.151) apontou aspectos importantes das privatizações que podem ser atribuídas tanto ao caso brasileiro quanto ao argentino. As estatísticas, muitas vezes financiadas por grupos econômicos que se interessam pela compra dos bens públicos, apontam a desestatização e a privatização como geradores do desenvolvimento de determinado país, mas “em benefício de quem? O cidadão responsável pelo funcionamento da máquina estatal foi favorecido em algum momento? O que parece ter ocorrido foi a perda de direitos trabalhistas, arrocho salarial e desemprego”.

Essa situação não é específica dos países mencionados. Como bem apontou Antunes (2005, p.33) há “uma ação destrutiva contra a força humana de trabalho, que tem enormes contingentes precarizados ou mesmo à margem do processo produtivo, elevando a intensidade dos níveis de desemprego estrutural”.

As abordagens que apontam para as ações de determinados atores que decidem ou não pela implementação de determinadas políticas, no nosso caso as privatizações, não explicitam os condicionamentos objetivos das escolhas, ou seja, os atores escolhem dentro de certos limites impostos pela estrutura social (e pela estrutura de um Estado de classe) condicionada pelas exigências de acumulação capitalista. Dessa forma, as variações ocorreram na intensidade da adesão dos atores aos preceitos neoliberais, uns aderiram mais outros menos, mas não houve nos dois casos, ao menos, a escolha de outro caminho.

Referencias:

AMARAL FILHO, Marcos Jordão Teixeira do. *Privatização no estado contemporâneo*. São Paulo: Ícone, 1996.

ANTUNES, Ricardo. *Os sentidos do trabalho: ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho*. São Paulo: Boitempo, 2005.

ARRIGHI, Giovanni. *O Longo século XX: dinheiro, poder e as origens do nosso tempo*. Rio de Janeiro: Contraponto; São Paulo: Editora Unesp, 1996.

BORON, Atilio A. A razão extraviada: a crítica neoliberal e o Estado nos capitalismo contemporâneos. In: _____. *Estado, capitalismo e democracia no América Latina*. Tradução de Emir Sader. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1994.

CARADOSO JR., José Celso. Crise e desregulação do trabalho no Brasil. In: *Tempo Social; Ver. Sociol. USP*, São Paulo, 13(2): 31-59, novembro de 2001.

CAVALCANTI, Bianor Scelza. *Reformas e políticas regulatórias na área de transportes*. VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11 Oct. 2002.

CENA, Juan Carlos. *El Ferrocidio*. – 2ª ed. – Buenos Aires: La Rosa Blindada, 2008.

CRUZ, Sebastião Carlos Velasco e. *Trajatórias: capitalismo neoliberal e reformas econômicas nos países da periferia*. São Paulo: Editora UNESP, 2007.

FARIAS, Flávio Bezerra de. *O Estado capitalista contemporâneo: para a crítica das visões regulacionistas*. – 2ª ed. – São Paulo: Cortez, 2001. (Coleção Questões da Nossa Época).

FELDER, Ruth. La privatización y regulación de los ferrocarriles en Argentina: La dimensión de lo político en las políticas de reestructuración del sector. In: *Gestión y Política Pública*, vol. X, num. 1, primer semestre de 2001.

IANNI, Octávio. MARX. *Sociologia*. São Paulo: Ática, 1996.

LOPES, Vânia Silva Vilas Boas. *Impactos da privatização na gestão de pessoas: um estudo de caso em empresa do setor de transporte ferroviário de carga de Montes Claros – MG*. 2000. 160 f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Departamento de Ciências Administrativas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2000.

MAIA, Andréa Casa Nova. Memória(s) e Identidade(s) nos trilhos: História de Ferroviários brasileiros em tempos de neoliberalismo. In: *Locus: revista de história*, Juiz de Fora, v. 15, n. 1. p. 143-152, 2009.

SCHNEIDER, Sérgio; SCHIMITT, Cláudia Job. O uso do método comparativo nas Ciências Sociais. In: *Cadernos de Sociologia*, Porto Alegre, v.9, p. 49-87.

THERBORN, Göran; et al. A trama do neoliberalismo: mercado, crise e exclusão social. In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo. *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.