

# A Privatização

## dos Serviços Públicos no Brasil

Dez Estudos de Casos



***A Privatização dos  
Serviços Públicos no Brasil  
Dez Estudos de Casos***

# ***A Privatização dos Serviços Públicos no Brasil***

## ***Dez Estudos de Casos***

*“Esse estudo sobre privatizações no setor público foi organizado pela Internacional dos Serviços Públicos no Brasil, dentro do projeto com trabalhadores municipais patrocinado pela FNV - Central Sindical da Holanda. Foi elaborado por Kjeld Jacobsen, sindicalista e consultor, que pode ser contatado pelo e-mail: [kjeld@observatoriosocial.org.br](mailto:kjeld@observatoriosocial.org.br). Sua reprodução integral ou parcial pode se dar, mediante citação de créditos para a ISP Brasil”*



2006

# Expediente

## Publicação da Internacional dos Serviços Públicos (ISP)

**Presidenta:** Ylva Thörn

**Secretário geral:** Hans Engelberts

**Endereço:** BP 9, F-01211 Ferney-Voltaire Cedex, Francia

**Tel:** +33 (0) 4 50 40 64 64 **Telefax:** +33 (0) 4 50 40 73 20

**Web site:** www.world-psi.org

**E-mail:** psi@world-psi.org

**Secretário regional:** Cameron Duncan (e-mail: psiamericas@igc.org)

Oficina Regional da ISP: 733 15th St. N.W., Suite 324

Washington, D.C. 20005, USA

### No Brasil

**Diretor:** Francisco Jesus Garcia

**Representante no Comitê Mundial de Mulheres:** Junêia Batista

**Secretário sub-regional:** Jocélio Drummond

**E-mail:** ispbrasil@uol.com.br

**Endereço:** Alameda Jaú, 796 - apto. 1007

São Paulo - SP - CEP: 01420-001

**Criação e Diagramação:** Inform

**Produção Gráfica:** Inform

**Tiragem:** 1000

A **Internacional dos Serviços Públicos (ISP)** é uma federação sindical que representa 20 milhões de trabalhadores(as) provenientes de 600 organizações em 148 países de todos os continentes. A ISP tem sua sede localizada a 10 minutos de Genebra.

A ISP:

- Conta com investigadores/pesquisadores contratados a tempo completo e conta com uma ampla base de dados sobre empresas transnacionais (ETN), coordenando campanhas contra os problemas decorrentes da privatização;
- Emprega pessoas dedicadas às questões de justiça e igualdade relativas a mulher;
- Cumpre um amplo programa de representação diante as diversas instituições internacionais, como a Organização Mundial do Comércio (OMC), Fundo Monetário Internacional (FMI) e Banco Mundial (BM);
- Tem quatro escritórios regionais: para Ásia e Pacífico, África e Países Árabes, Américas e por fim Europa; em 20 países de todo o mundo o escritório conta com pessoal trabalhando em projetos e amplos programas de capacitação;
- Colabora intensamente com a Confederação Internacional de Organizações Sindicais Livres (CIOSL) e com entidades sindicais como o Conselho Internacional das Enfermeiras e a Federação Internacional de Trabalhadores Sociais.

# Sumário

<b>Introdução</b> .....	07
<b>Capítulo I: A privatização da saúde no Brasil</b> .....	28
Antecedentes.....	28
1º Caso: O Plano de Atendimento à Saúde – PAS.....	32
2º Caso: A privatização “tucana” da saúde.....	43
<b>Capítulo II: A privatização da eletricidade no Brasil</b> ....	55
Antecedentes.....	55
3º Caso: A Light – Serviços de Eletricidade S.A.....	66
4º Caso: A Companhia de Eletricidade do Ceará – COELCE .....	69
5º Caso: O setor elétrico paulista: CPFL, Eletropaulo e Cesp .....	74
Avaliação .....	80
<b>Capítulo III: A privatização do gás canalizado</b> .....	83
6º Caso: A privatização da CEG .....	85
7º Caso: A privatização da Comgás.....	87
Avaliação .....	89
<b>Capítulo IV: A privatização do serviço de água e saneamento básico</b> .....	93
O debate internacional.....	93
A situação do serviço de água e saneamento básico no Brasil .....	104
As privatizações no setor.....	108
8º Caso: A privatização do serviço de água e esgoto de Limeira em São Paulo .....	114
9º Caso: A privatização do serviço de água e esgoto de Campo Grande em Mato Grosso do Sul.....	119

10º Caso: A privatização na Região dos Lagos no Rio de Janeiro .....	121
Avaliação .....	123
<b>Capítulo V: O favorecimento ao setor privado em outras áreas .....</b>	<b>127</b>
<b>Capítulo VI: A estratégia da resistência .....</b>	<b>134</b>
<b>Conclusão .....</b>	<b>145</b>
<b>Bibliografia .....</b>	<b>148</b>

# Introdução

*“... os equipamentos coletivos são portadores de uma idéia menos fragmentada do homem e colocam à disposição de todos uma propriedade indivisível” (R. Castel)<sup>1</sup>.*

Mesmo os economistas liberais clássicos como Adam Smith e John Stuart Mill reconheciam a importância do Estado para dar suporte à iniciativa privada e evitar a formação de monopólios. Ainda no século XIX, Stuart Mill, já afirmava que a livre concorrência era incapaz de governar as empresas de rede no interesse do público – distribuição de gás ou de água e estradas de ferro. Ele não considerava válidos todos os “direitos de propriedade que estão em oposição com a utilidade pública”, que a indústria citada era “uma função pública” e que o Estado não deveria renunciar ao seu controle<sup>2</sup>.

No entanto, seus seguidores neoliberais do final do século XX pensavam de modo diferente. Margareth Thatcher ao

---

<sup>1</sup> Robert Castel. Les métamorphoses de la question sociale in Derani, Cristiane, pg. 61.

<sup>2</sup> John Stuart Mill. Principles of political economy with some of their applications to social philosophy. Idem, pg. 65.

assumir o governo inglês frente ao seu Partido Conservador em 1979, transformou as idéias radicais de Hayek<sup>3</sup> contra a interferência do Estado na economia, em políticas de governo e deu início a um vigoroso programa de privatização que envolvia praticamente todas as áreas de governo, inclusive políticas públicas essenciais como a distribuição de eletricidade e gás, bem como o de abastecimento de água.

Esse programa tornou-se uma orientação para o mundo nos anos seguintes, inclusive para os países industrializados e em alguns deles chegou às raias do absurdo. Por exemplo, recentemente assistimos estarrecidos os bombardeios e ataques dos Estados Unidos ao Afeganistão e Iraque. Quando a imprensa conseguiu divulgar os episódios relacionados a interrogatórios e tortura de prisioneiros, publicou que grande parte das atividades do exército e do serviço secreto norte-americano havia sido sub-contratada a empresas privadas de segurança. Sem entrar no mérito da grave violação dos direitos humanos, parecia um retorno à idade média quando os reinos em guerra contratavam soldados mercenários.

Nem os países onde o “welfare state” sempre foi mais desenvolvido ficaram incólumes às privatizações. A exemplo da Dinamarca, onde atualmente os pacientes do sistema público de saúde têm que aguardar alguns meses para fazer uma simples operação de catarata, enquanto as pessoas que podem pagar pelo serviço privado são atendidas quase imediatamente.

---

<sup>3</sup> Friederich von Hayek. No seu livro “Caminho da servidão” de 1943 defendia o distanciamento total do Estado da economia.

Os países do Terceiro Mundo também foram envolvidos nesse processo. Em meados da década de 1970, o governo norte-americano implementou uma série de medidas econômicas para equilibrar sua balança de pagamentos, entre elas o fim da conversibilidade do dólar ao “padrão-ouro”, elevação das tarifas externas para o comércio e da sua taxa de juros. Estas iniciativas, particularmente a terceira, repercutiram negativamente sobre as economias dos países da periferia.

Elas foram afetadas gravemente pelas altas dos preços mundiais do petróleo em 1973 e 1979, bem como pelas taxas internacionais de juros adotadas pelos EUA (Prime Rate) e pelos países europeus (LIBOR) que praticamente quintuplicaram o seu valor no início da década de 1980. Isto sobrecarregou a rubrica orçamentária dos pagamentos de juros e serviços das suas dívidas externas<sup>4</sup> e desviou recursos financeiros importantes de investimentos e aplicações em áreas sociais.

Alguns países, como o México e o Brasil, chegaram inclusive a decretar moratória de suas dívidas. Calcula-se que o equivalente a um terço do PIB dos países do Terceiro Mundo foram transferidos aos países centrais na década de 1980 à título de pagamento dos serviços da dívida externa.

Quando foram se socorrer junto ao Fundo Monetário Internacional – FMI em busca de liquidez para pagar os juros e assegurar o equilíbrio de suas economias, começaram a

---

<sup>4</sup> A Prime Rate atingiu 21,5% em 1980, enquanto a LIBOR chegou a 16,4%.

encontrar condições ainda mais severas que as usuais<sup>5</sup>. Com o controle que países como os EUA e o Reino Unido exerciam sobre o Fundo, rapidamente foram introduzidas políticas semelhantes às que Reagan e Thatcher haviam aplicado nos seus respectivos países, particularmente a privatização e a diminuição da responsabilidade do Estado na prestação de serviços públicos.

Posteriormente outras instituições multilaterais como o Banco Mundial, Bancos de Desenvolvimento Regionais e a Organização Mundial do Comércio – OMC também assumiram as políticas de privatização. O Banco Mundial começou a apresenta-las como uma condição para apoiar programas de estabilização econômica e também abriu várias linhas de crédito para financiar os próprios programas e estudos que pudessem levar à privatização de empresas estatais, bem como promover reformas administrativas. Isso era parte das orientações do Plano Baker<sup>6</sup> em 1985 para lidar com a crise da dívida externa dos países em desenvolvimento. A revisão da “Estratégia de Desenvolvimento do Setor Privado” do Banco em 2002, apontou inclusive para a ampliação da atuação do setor privado em políticas sociais, notadamente saúde e educação.

---

<sup>5</sup> Os programas de ajuste estrutural do FMI normalmente incluíam medidas para equilibrar as contas públicas que restringiam despesas em políticas sociais e também costumavam ser recessivos.

<sup>6</sup> James Baker era o presidente do Banco Central dos EUA (FED) no primeiro governo Reagan e autor de um plano para superar a crise da dívida externa que na prática impunha a abertura da economia dos países latino-americanos.

No âmbito da OMC realizou-se uma série de negociações que levaram a acordos como o “TRIPS” (Tratado sobre Propriedade Intelectual Relacionado ao Comércio) e GATS (Acordo Geral de Tarifas e Serviços) que também estimularam a privatização de serviços ou a ampliação do setor privado em áreas normalmente sob responsabilidade do Estado como telecomunicações, eletricidade, saneamento básico, saúde, entre outros.

O ITA (Acordo Internacional de Telecomunicações), um acordo plurilateral<sup>7</sup>, negociado na I Conferência Ministerial da OMC em Cingapura em 1996, entre alguns países industrializados, passou a orientar toda a política internacional de telecomunicações e transmissão de informações por internet, satélites, entre outras, em benefício do setor privado e complementando o conteúdo do GATS.

Quando o governo Sarney renegociou alguns termos da dívida externa brasileira em 1987, o Brasil também não ficou incólume a essas demandas. Durante seu mandato foi implementado um “Programa de Desestatização” que os técnicos do governo defendiam, não como uma diretriz neoliberal, mas, como uma forma de capitalizar o governo e também de repatriar cerca de US\$ 50 bilhões investidos por brasileiros no exterior!

Como já ocorrera antes, na prática apenas “reprivatizou” algumas empresas que haviam sido absorvidas pelo

---

<sup>7</sup> Acordos plurilaterais somente valiam para os países aderentes.

Estado ao longo dos anos devido a dificuldades financeiras. Durante o governo Figueiredo foram “reprivatizadas” 20 empresas, entre elas algumas mais conhecidas como a Riocell Celulose e a Fiação e Tecelagem Lutfala. No governo Sarney foram um total de 18 empresas, incluindo a Aracruz Celulose, Caraíba Metais e USIBRA. Foram programas modestos diante daqueles que viriam com os próximos governos e arrecadaram em torno de US\$ 823 milhões e transferiram cerca de US\$ 636 milhões de dívida pública para os compradores.

O Programa Nacional de Desestatização – PND foi criado em 1990 no governo Fernando Collor de Mello em total alinhamento com o “Consenso de Washington”, como ficou conhecida a política emanada de uma reunião realizada nos EUA no ano anterior que propunha a liberalização da economia dos países latino-americanos em vários aspectos para combater a crise da dívida externa, apesar de que vários deles somente seriam aprofundados no Brasil no governo Fernando Henrique Cardoso (FHC) a partir de 1995.

O “Consenso” identificava a necessidade dos países da América Latina de equilibrarem suas finanças públicas para combater a inflação. Porém, por motivos ideológicos e para atender ao interesse do setor privado de assumir os ativos estatais, propunham reduzir a participação do Estado na economia como o mecanismo mais adequado para alcançar esse equilíbrio e que o “emagrecimento” do Estado torná-lo-ia mais eficiente e que as empresas privadas cumpririam melhor as funções que este vinha exercendo.

Esta proposta, pelo menos num primeiro momento, obteve boa receptividade junto à opinião pública porque a qualidade dos serviços públicos havia se deteriorado muito devido aos desvios de recursos para pagamento dos serviços da dívida externa e de má gestão, corrupção e populismo.

Além disso, este foi também o período de alta inflação crônica no Brasil e o governo federal tentava controlá-lo, entre outros meios, contendo os reajustes das tarifas públicas sob seu domínio, tais como eletricidade, telefone, gás, água, entre outras, o que também contribuiu para a reduzir a capacidade financeira das empresas.

O modelo de estabilização das economias latino-americanas, proposto pelo “Consenso de Washington”, era eliminar a inflação por meio da chamada “âncora cambial”. Isto significava definir um câmbio fixo e sobre valorizado das moedas locais em relação ao dólar americano, como ocorreu no México, Argentina, Peru e no Plano Real do Brasil. Para assegurar o câmbio fixo, era necessário possuir uma razoável reserva superavitária na balança de pagamentos. Porém, como o câmbio era valorizado, no caso brasileiro o dólar chegou a custar menos de 90 centavos de Real, e o ajuste também previa a abertura econômica por meio da redução de tarifas externas, as reservas se esgotavam rapidamente devido ao aumento desenfreado das importações.

A solução nesse caso era atrair investimentos externos para compensar. Para atrair investimentos de curto prazo, basicamente capital especulativo, aumentava-se a taxa de juros. Para atrair investimentos de mais longo prazo, privatizava-se.

A disponibilidade da venda de ativos do Estado também servia de garantia para o pagamento das altas taxas de juros.

Embora esse esquema de ajuste tenha proporcionado redução da inflação, o problema principal era a sua base empírica, pois ninguém poderia realmente garantir quando os investimentos saudáveis e produtivos chegariam e por quanto tempo os especuladores apostariam na segurança do recebimento das altas taxas de juros, que, por exemplo, no auge da crise cambial brasileira de 1998 – 99 ultrapassaram os 40% a.a.

Em determinado momento não havia mais o que privatizar e a economia ainda não estava estabilizada e produzindo de forma sustentável. O caso extremo do que isso representou, foi a Argentina, onde se manteve a paridade “peso x dólar” até o limite, com quase toda a economia privatizada e gerando a maior crise econômica de sua história em 2001. Pior ainda foi o caso de países latino-americanos mais pobres como Bolívia, Peru, Nicarágua e outros que cumpriram rigorosamente todo o receituário e nem assim receberam os investimentos externos diretos<sup>8</sup>, pois os defensores do neoliberalismo “esqueceram” de mencionar que esse capital também tem preferências por grandes mercados. Estes países continuam pobres e repetidamente enfrentam crises.

---

<sup>8</sup> Também conhecidos pela sigla IED. Do fluxo mundial de IED apenas um terço se dirige aos países em desenvolvimento e entre eles há dez que recebem aproximadamente 75% desse valor. Na América Latina, apenas o Brasil, México, Argentina, Chile e Venezuela costumam ter participação relevante.

As políticas de atração de investimentos externos diretos também devem ser analisadas com certo cuidado. Por exemplo, no auge do fluxo mais recente de IED para o Brasil, em 1998, quando recebemos aproximadamente US\$ 28 bilhões, entre 40 a 50% foram aplicados nas privatizações, 20 a 30% em aquisições e fusões de empresas privadas já existentes e apenas 10 a 20% em novas atividades produtivas. Considerando que a remessa de lucros para os países de origem naquele mesmo ano chegou a quase US\$ 5 bilhões, tornavam-se altamente discutíveis as vantagens desse modelo, pois privatizações e aquisições não traziam dinheiro novo para a economia e os investimentos produtivos eram consumidos, em grande parte, pela repatriação de ganhos e dividendos das empresas multinacionais.

Sem falar que o governo FHC e vários governos estaduais também promoveram mudanças na legislação federal e estadual para facilitar a entrada de capital externo, sem negociar qualquer contrapartida. Normalmente essas desregulamentações referiam-se a relaxamentos na legislação anti-trust e nas regras de remessa de lucros. Uma das primeiras medidas promovidas pelo seu governo foi a de alterar o capítulo econômico da Constituição Federal para abrir a possibilidade de desnacionalizar a mineração, navegação de cabotagem e quebrar o monopólio estatal de exploração de petróleo.

Na prática a privatização serviu apenas para proporcionar alguns recursos de curto prazo aos tesouros nacionais depauperados pelos serviços da dívida externa e oferecer bons negócios para algumas empresas privadas ou, contraditoriamente

ao discurso neoliberal, até para algumas empresas estatais de países desenvolvidos como a Ibéria, empresa controlada pelo Estado espanhol, que comprou as Aerolíneas Argentinas, a estatal francesa Electricité de France – EDF que adquiriu o controle da Light e parcialmente da Eletropaulo e a Águas de Portugal que assumiu a concessão do abastecimento de água e coleta de esgotos na Região dos Lagos no Rio de Janeiro.

Porém, essa não era a única contradição ou má-fé do processo. Os compromissos dos compradores de realizar investimentos nas empresas privatizadas para melhorar instalações e equipamentos para torná-las mais eficientes, bem como manter os níveis de emprego, raramente foram cumpridos.

No caso do PND brasileiro houve ainda outros agravantes no tocante à modelagem das privatizações. Houve subavaliações de preços, caso típico das empresas do setor elétrico, conforme veremos mais adiante. Também fizeram arranjos para desvencilhar áreas deficitárias das empresas das suas partes rentáveis e assim as áreas lucrativas eram vendidas ao setor privado e os prejuízos ficavam com o Estado. Isso também ocorreu nos setores elétrico e nos transportes.

Algumas empresas receberam aportes de recursos públicos para saneá-las e torná-las mais atraentes para os compradores, mesmo que o resultado final fosse prejudicial ao Estado, como por exemplo, no caso do Banco do Estado do Rio de Janeiro – Banerj, onde o governo daquele estado tomou um empréstimo de R\$ 3,3 bilhões para pagar o passivo trabalhista do banco e em seguida o vendeu por apenas R\$ 330 milhões (Biondi, 1999, pg. 5). Uma outra permissividade era o uso

de “moedas podres”<sup>9</sup> para pagar pelas empresas compradas. A Companhia Siderúrgica Nacional – CSN, por exemplo, foi leiloadada por R\$ 1,05 bilhão do qual R\$ 1,01 bilhão era composto por essa modalidade de pagamento.

Alguns pagamentos foram inclusive parcelados para favorecer ainda mais os investidores. As empresas de Telecomunicações foram vendidas por uma entrada e mais dois pagamentos e parte do valor das empresas ferroviárias, em alguns casos, foi dividida em parcelas para serem saldadas em 30 anos!

Tampouco faltaram empréstimos diretos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES com as mesmas condições favoráveis que essa instituição normalmente só oferece para empresas investirem em novas atividades produtivas. Neste caso foi para alienar empresas estatais, o que não gera nenhuma nova atividade produtiva e nem empregos.

Na realidade significou o uso de dinheiro público para financiar a demissão dos trabalhadores das empresas, sem sequer a contrapartida de novas atividades que compensassem esse desemprego. Mais de 40%, em média, dos trabalhadores de cada empresa eram demitidos durante o processo de privatização e, posteriormente, outros 30%, em média, eram substituídos por novos empregados. Calcula-se que o programa de

---

<sup>9</sup> “Moeda podre” foi o apelido dado à títulos do governo que eram vendidos pelo valor de mercado desvalorizado, mas usado para pagar pelas empresas privatizadas pelo valor de face como os “Títulos da Dívida Agrária”, “Debêntures da Siderbrás”, etc.

privatizações no Brasil, entre 1990 e 1999, tenha extinguido 546 mil empregos diretos, o que representou 43,9% do total de empregados nas empresas estatais, além dos 17% de trabalhadores assalariados que perderam seus empregos durante a reestruturação produtiva dos anos 90 no Brasil, o que eliminou ao todo aproximadamente 3,2 milhões de postos de trabalho na indústria.

A terceirização também foi um fenômeno crescente, conforme demonstra o aumento do índice de rotatividade nas empresas estatais depois das privatizações. Em 1989 o índice era de 7,3% e alcançou 24,8% em 1999 (Pochmann, 2001).

A utilização de recursos públicos foi expressiva na privatização do setor de telecomunicações e também do setor elétrico. Esse despropósito manteve-se posteriormente e o BNDES emprestou mais de R\$ 3 bilhões ao setor elétrico entre 2002 e 2003, onde mais de 60% se destinava a cobrir suas “perdas” com o racionamento de eletricidade em 2001.

Outras medidas para tornar o programa ainda mais interessante para o setor privado, eram aumentar as tarifas antes da venda, eliminar contabilmente algumas das dívidas e enxugar as empresas com programas de demissões incentivadas. Manipulações dessa ordem por meio de aumento das tarifas e receitas e redução de despesas com demissões de empregados, permitiram que algumas empresas privatizadas estivessem pagando dividendos aos seus acionistas apenas seis meses após a troca de dono, como foi o caso da Light.

O jornalista Aloísio Biondi no seu livro “O Brasil Privatizado” calcula que as privatizações provocaram um prejuízo

real nas contas públicas. As empresas vendidas até dezembro de 1998 teriam rendido R\$ 85,2 bilhões, dos quais R\$ 68,7 bilhões em recebimentos e R\$ 16,5 em dívidas das quais o governo se livrou, segundo as autoridades governamentais. Porém, o autor calcula que o governo na verdade gastou ou deixou de receber um total de R\$ 87,6 bilhões distribuídos entre as vendas a prazo, dívidas “engolidas”, juros não cobrados, investimentos feitos antes das privatizações, juros sobre esses investimentos, “moedas podres” e dinheiro deixado em caixa. Além disso, haveria outras despesas incalculáveis como as demissões incentivadas, compromissos com fundos de pensão dos aposentados, lucros não recebidos e juros de empréstimos subsidiados. (Biondi, Aloísio, 1.999, pg. 41).

Por fim, diante da resistência dos sindicatos e partidos de esquerda às privatizações, foi incluída a possibilidade dos empregados de cada empresa poderem comprar parte das ações por preços subsidiados antes que elas fossem leiloadas, por meio da composição de “Clubes de Investimentos”, como uma forma de angariar o apoio dos trabalhadores ao processo.

Os Fundos de Pensão de várias grandes empresas estatais, como a PREVI do Banco do Brasil, a PETROS da Petrobrás, entre outras, também foram incentivadas a participar. Como os Fundos investem em ações de empresas de qualquer maneira, eles participaram ativamente. Eles têm um vínculo estreito com os trabalhadores, pois esses são seus associados e que contribuem mensalmente com um percentual de seus salários para financiar sua aposentadoria complementar. Mas, mesmo assim, as diretorias dos Fundos de Pensão eram compostas,

em sua maioria, a partir de indicações das próprias empresas, o que em resumo significava o próprio governo limitando a ação dos trabalhadores e usando o capital destes em favor de seus interesses governamentais.

O oferecimento de ações subsidiadas foi praticamente extinto à medida que o programa engrenou. Já não havia mais necessidade de cooptar os empregados e tampouco era interessante que começassem a ocorrer composições acionárias entre os Fundo de Pensão, os “Clubes de Investimentos” e outros acionistas minoritários que eventualmente possibilitassem indicar membros das diretorias executivas das empresas, gerando um espaço indesejável para os trabalhadores, como o Sindicato dos Metalúrgicos do Espírito Santo tentou fazer na Companhia Siderúrgica Tubarão – CST, diante da inevitabilidade da privatização.

Apesar da resistência sindical ao programa de privatização, em alguns casos diante do inexorável naquele momento, houve a tentativa da parte de alguns sindicatos brasileiros de motivar Fundos de Pensão ou Fundos de Investimentos ligados a sindicatos de outros países a participar dos leilões sob o raciocínio que isso de alguma maneira poderia ampliar a influência dos trabalhadores na gestão das empresas privatizadas.

No entanto, não houve esse interesse. Aliás, a participação de investimentos estrangeiros no PND foi muito menor que se esperava e mal alcançou um terço do volume de investimentos, na primeira fase, durante os governos Collor e Itamar Franco. Nesta basicamente se privatizou o setor produtivo estatal como as siderurgias, indústria petroquímica e de

fertilizantes, parte das ferrovias e a Embraer. A maioria dos investidores era composta por brasileiros. Posteriormente, quando os setores de infra-estrutura e serviços públicos, como o financeiro, telecomunicações e empresas de eletricidade, foram colocados à venda no governo FHC, vieram também os investidores do sul da Europa (Portugal, Espanha, França e Itália), de alguns países latino-americanos (Chile e México), bem como empresas dos EUA, inclusive a ENRON e a MCI, que posteriormente faliriam devido a práticas gerenciais fraudulentas. A participação estrangeira em 1999 na venda de serviços públicos alcançou 42% e no setor financeiro chegou a 29,6%. Por ordem de grandeza, a origem do capital era norte americano, espanhol e português.

As primeiras empresas que foram vendidas pertenciam ao governo federal conforme é demonstrado no Quadro 1. Este vendeu 44 empresas durante o governo Collor e 35 no governo Itamar Franco. Outras 85 seguiriam durante o governo FHC, totalizando 166 entre 1990 e 1999<sup>10</sup>.

---

<sup>10</sup> O ano 1999 é uma referência devido à crise cambial e o declínio do programa de privatizações do governo federal.

### **Quadro 1: Empresas federais privatizadas**

<b>Setor</b>	<b>Empresas</b>
Siderúrgico	Usiminas, Cosinor, Piratini, C. S. Tubarão, Acesita, Cosipa, Açominas, Caraíba Metais
Aeroespacial	Celma, Embraer
Transportes	Mafersa
Petroquímico e Químico	Petroflex, Polisul, Copesul, Álcalis, Polieoli finas, CBE, Oxiteno, PQU, Acrinor, Coperbo, Políteno, Copene, CPC, Salgema, CQR, Nitrocarbono, Pronor, CBP, Polipropileno, Koppol, Deten, Polibrasil, EDN
Fertilizantes	Fosfertil; Goiásfertil, Ultrafertil, Arafertil,
Financeiro	Banco Meridional
Ferrovias	RFFA (Malhas Oeste, Leste, Sudeste, Tereza Cristina, Sul Nordeste e Paulista)
Portos	Tecon1 – Santos, Codesa, Term. Roll-on-Roll-off, Angra dos Reis
Eletricidade	Escelsa, Light, Gerasul
Telecomunicações	Embratel
Mineração	CVRD, Valepar

Fonte: BNDES (Elaboração própria).

Porém, dezenas de empresas pertencentes a governos estaduais se seguiram, envolvendo inclusive setores econômicos que o governo federal não alienou, como as estradas de rodagem que foram oferecidas em concessão em vários estados, gás canalizado, empresas de abastecimento de água e saneamento básico, entre outras. As empresas desses dois últimos setores, bem como as empresas elétricas estaduais serão identificadas ao longo deste estudo.

O propósito desse texto é aprofundar a análise sobre as consequências da privatização no Brasil sobre os setores onde os trabalhadores são representados pela Internacional dos Serviços Públicos – ISP, uma Federação Sindical Internacional, cujos

sindicatos filiados organizam os trabalhadores do serviço público. No Brasil, a ISP é composta por entidades nacionais e locais de trabalhadores urbanitários (eletricitários, gasistas e trabalhadores de serviço de água, saneamento básico e meio-ambiente), da seguridade social (saúde pública e privada, previdência e assistência social) e trabalhadores municipais (educação, saúde, limpeza, administração, etc.).

Nesse trabalho será abordada a privatização de quatro setores: saúde, eletricidade, gás, bem como água e saneamento básico e serão apresentados dez estudos de casos voltados para empresas que atuam nesses setores ou de situações como a privatização do serviço de saúde municipal de São Paulo em 1996 e as atuais tentativas de vários governos estaduais. Também haverá considerações sobre a expansão do setor privado no Brasil no setor público por intermédio da terceirização, da lei de licitações, agências de regulamentação, concessões e abertura do setor público para atuação privada.

Além dessa introdução, o estudo conterà seis capítulos e uma conclusão. O primeiro capítulo tratará dos estudos de casos do Plano de Assistência à Saúde – PAS que foi a iniciativa da dupla Maluf e Pitta de privatizar a saúde pública na cidade de São Paulo, bem como dos governos Geraldo Alckmin e Aécio Neves, respectivamente em São Paulo e Minas Gerais de entregar a gestão de hospitais e prontos-socorros para o setor privado por meio de Organizações Sociais - OSs. O PAS foi extinto pela prefeita Marta Suplicy que sucedeu Celso Pitta, mas os prejuízos que causou não foram totalmente superados ainda e mesmo assim os governadores mencionados tentam

fazer algo semelhante por meio de outros mecanismos assim como o novo prefeito do município, José Serra.

O segundo capítulo discutirá a privatização do setor elétrico. Mesmo sendo um monopólio natural porque mais de 90% da geração de eletricidade no Brasil é hidráulica, não faltaram discursos sobre mercado e concorrência para justificar a venda desse “filé-mignon” do setor estatal brasileiro. Este se divide entre estatais federais e estaduais dos setores de geração, transmissão e distribuição. Uma das empresas federais, a Usina Hidroelétrica de Itaipú é inclusive binacional, administrada pelo Brasil e Paraguai e ainda é a maior do mundo.

A privatização para valer iniciou-se pela venda de duas empresas de distribuição federais, a Escelsa do Espírito Santo e a LIGHT do Rio de Janeiro, seguidas por dezenas de empresas estaduais e algumas empresas de geração. Na modelagem desenvolvida, a transmissão foi separada da geração e distribuição e transformada numa série de empresas que continuariam sob controle do Estado, pois seria demasiadamente temerário permitir que o setor privado controlasse a intermediação da energia entre a fonte e o consumidor final.

A privatização foi interrompida em 2001 quando ocorreu o “black out” nacional e o racionamento de energia devido a um período de seca e à falta de investimentos no setor, inclusive nas empresas privatizadas nos anos anteriores o que desmoralizou sobremaneira o discurso governamental. Agora há iniciativas de governos estaduais de retomar o processo incluindo até empresas de transmissão, como foi o caso recente da CTEEP de São Paulo.

Os casos a serem estudados referem-se a LIGHT do Rio de Janeiro, COELCE do Ceará e o setor elétrico paulista. Dessa maneira tanto a geração quanto a distribuição serão abordadas, bem como o setor elétrico federal e o estadual.

A venda das empresas COMGÁS de São Paulo e CEG do Rio de Janeiro, as únicas empresas estatais de distribuição de gás do Brasil, será tratada no terceiro capítulo. Com a conclusão e entrada em funcionamento do gasoduto Brasil-Bolívia, bem como a descoberta de gás natural na Bacia de Santos, a distribuição de gás canalizado tornou-se um excelente negócio e com enormes perspectivas.

Os estudos de casos relativos ao saneamento básico serão tratados no capítulo quatro. Embora a política de privatização não tenha avançado tanto neste setor devido a uma série de indefinições institucionais legais, ainda assim há aproximadamente 50 situações que ou preparam empresas desse setor para serem privatizadas em algum momento ou que já encaminharam os processos. Esse setor é um serviço público de distribuição de água e de coleta de esgotos, portanto de importância fundamental para a saúde pública. O acesso à água potável tende a tornar-se um fator geopolítico no futuro devido a riscos de escassez e a fatores ambientais. Os estudos de casos referem-se a Limeira, Campo Grande e a Região dos Lagos no Rio de Janeiro.

Há setores no Brasil que não foram submetidos diretamente à privatização, mas mesmo assim exibem um crescimento expressivo da presença do setor privado, inclusive devido à redução proposital do orçamento público. Por exemplo,

hoje 60% das universidades são privadas, o Sistema Único de Saúde – SUS convive com um número crescente de Planos Privados de Saúde e da mesma forma aumenta o número de Fundos de Pensão privados.

A Lei 8.666/93 que trata de licitações para o setor público tem como princípio o menor preço e sem condicionantes. Dessa forma muitos serviços públicos são sub contratados ou terceirizados a empresas que não tem a menor condição de assumi-los adequadamente.

A figura da OS e da Organização Social de Interesse Público – OSCIP, esta criada a partir da Lei 9790 de 1999 e regulamentada pelo Decreto 3.100 do mesmo ano, apesar de se tratar de instituição sem fins lucrativos para desempenhar serviços sociais não exclusivos do Estado, abre um caminho relevante para a atuação privada no setor público. O mesmo ocorre a partir da recente Lei 11.079 de 2004 que instituiu o princípio de Parcerias Público Privadas – PPPs, pois embora a lei se refira a “parcerias” não é difícil imaginar que novamente o Estado fará investimentos em atividades que serão administradas posteriormente pelo setor privado.

Diante de várias polêmicas na privatização de diferentes setores, o governo federal houve por bem criar agências reguladoras de telecomunicações, eletricidade, água e saúde suplementar para “dourar a pílula”, provavelmente inspirado no sistema norte americano de regulação de serviços públicos. Estes aspectos serão abordados no quinto capítulo.

Já transpareceu nesta introdução que houve resistências sindicais e populares aos planos de privatização. Elas

envolveram greves, ações judiciais e várias mobilizações. Na maioria das vezes estas resistências foram vencidas e as empresas em questão simplesmente leiloadas. No entanto, cada atitude de oposição e questionamento permitiu que se ganhasse tempo para que acontecessem mudanças na política, o que de fato houve. Não se registram, até o momento, privatizações no governo Lula.

Fora o Uruguai onde praticamente todo o serviço público foi preservado devido à oposição popular às privatizações e Cuba, devido ao seu regime político, na América Latina foi somente o Brasil que ainda preservou uma parte importante de empresas sob o controle do Estado, como a Petrobrás e a maior parte da geração e transmissão de energia elétrica. Formalmente a saúde, a educação e outros serviços públicos essenciais prosseguem sob gestão estatal, embora a presença do setor privado seja importante e crescente.

As estratégias e ações sindicais desenvolvidas no Brasil serão comentadas no sexto capítulo e a conclusão do texto versará sobre as alternativas para os trabalhadores e os riscos que ainda se apresentam para o setor público e conseqüentemente para os direitos da população.

# **Capítulo I: A privatização da saúde no Brasil**

*“A saúde é um direito de todos e dever do Estado... Art.196 da Constituição Federal”.*

## **Antecedentes**

O Sistema Único de Saúde – SUS foi implementado em 1989 a partir da ratificação da nova Constituição Federal com o intuito de oferecer a cada brasileiro a possibilidade de ser atendido pelo sistema público de saúde por meio da articulação de serviços, equipamentos e recursos das três esferas de governo. Esses por sua vez se comporiam a partir de 15% do orçamento dos municípios, 12% dos estados e 10% do governo federal.

O princípio de funcionamento do SUS é a descentralização e municipalização dos serviços de saúde. Cada município recebe um valor fixo do governo federal de acordo com critérios sócio-epidemiológicos, tais como população e doenças mais comuns, definidos pelo Ministério da Saúde. Quando os governos municipais têm condições técnicas e estruturais

podem exercer a gestão plena, o que significa coordenar toda a rede de hospitais e outros equipamentos credenciados pelo SUS no município.

Porém, a dimensão geográfica e populacional do Brasil, aliada a escassez de verbas, dificuldades políticas e enormes demandas sociais, todos problemas crônicos, fazem com que ainda estejamos distantes de possuir um sistema de saúde de atendimento universal e de boa qualidade. Em 1996, quando Maluf implantava o PAS, apenas 137 municípios em todo o país haviam aderido ao SUS e o gasto nacional em saúde por habitante era de apenas US\$ 90.00 a.a. A título de comparação, na mesma época, o gasto na Venezuela era de US\$ 129.00 por habitante a.a. e na Argentina US\$ 256.00. A tabela do SUS referente aos diferentes serviços era e ainda é, extremamente defasada.

A brutal concentração de renda onde a diferença entre os 10% mais pobres e os 10% mais ricos é de aproximadamente 45 vezes se reproduz no atendimento à saúde, pois a parcela mais pobre da população é assistida pelo sistema público, enquanto a parcela da população de maior renda utiliza o sistema privado de saúde.

Atualmente, cerca de 30% da população tem algum tipo de cobertura por meio de Planos Privados de Saúde, um mercado que vem crescendo. Existem em torno de 5.000 hospitais privados hoje no Brasil e que representam 71% do total de estabelecimentos e 75% dos leitos, enquanto os hospitais públicos são aproximadamente 2.000 (29%) com 25% dos leitos (Lethbridge, 2005, pg. 14). Somente esses poucos números já

dão uma idéia da injustiça social brasileira, pois, em tese, 70% da população tem ao seu dispor apenas 25% dos leitos hospitalares do país. Como os mais pobres também arcam com condições de carências alimentares, habitacionais e de saneamento básico, entre outros, normalmente requerem maior assistência à saúde e a situação revela-se ainda mais precária e injusta.

Novamente encontramos o BNDES envolvido em financiamentos para atender a interesses do setor privado. Em 2001, o Banco apoiou a expansão de hospitais universitários do Rio de Janeiro com o intuito de ampliar a assistência aos portadores de planos de saúde.

O mercado de saúde no Brasil é visado por empresas privadas, inclusive do exterior, devido ao seu potencial, tanto para venda de planos privados, quanto para venda de remédios e equipamentos hospitalares. O acordo TRIPS da OMC ao promover novos mecanismos para impor respeito às patentes aumentou as expectativas do setor farmacêutico. Nas negociações do GATS, continua o processo de ofertas e pedidos para acesso a serviços, inclusive na área da saúde. A rigor, existem avaliações que a “Rodada Uruguai do GATT” que aprovou esses acordos em 1994 somente ocorreu devido ao forte lobby sobre os governos de grandes empresas multinacionais, entre elas as farmacêuticas Merck e a Pfizer.

As negociações de acordos de comércio regionais ou bilaterais, principalmente os com participação dos EUA, usualmente incluem mecanismos que reforçam ainda mais o TRIPS, principalmente em relação a produtos farmacêuticos. Era essa a sua pretensão na Alca que não foi adiante. Porém, o objetivo foi

alcançado no Central American Free Trade Agreement – CAFTA, bem como nos acordos bilaterais com o Chile e Peru. No acordo bilateral entre Estados Unidos e Camboja foi definido que este país não quebrará patentes para fabricar remédios contra AIDS/HIV e outras endemias, como a malária, apesar da exceção ao TRIPS negociada em 2001 em Doha.

Esses arranjos visam proteger os mercados para a indústria farmacêutica e evitar a concorrência com drogas genéricas que tem o efeito positivo de reduzir os preços dos remédios. Porém, as conseqüências são gravíssimas para os portadores do vírus HIV que têm que se submeter a tratamentos extremamente caros. Calcula-se, no caso do Acordo de Livre Comércio da América Central – CAFTA, que a Costa Rica, por exemplo, ao ratificá-lo, terá fundos públicos para custear o tratamento contra a AIDS para apenas 18% dos infectados devido à proibição prevista no acordo de fabricar ou importar genéricos (Lethbridge, 2005, pg. 5). Os demais, ou pagam o preço cobrado ou morrem.

O Grupo Banco Mundial possui uma unidade que é a Corporação Financeira Internacional, sigla IFC em inglês, que atua como um banco privado fazendo empréstimos e cobrando taxas de juros e prazos de pagamentos de mercado. A estratégia que aprovou em 2004 para investir recursos na área da saúde refere-se a investimentos não-hospitalares, seguro saúde, produtos farmacêuticos e médicos, biotecnologia e capacitação de assistentes de saúde. Também manifesta interesses em atuar em projetos menores como clínicas ou rede de clínicas e em trabalhar com Organizações Não-Governamentais

– ONGs para maximizar o impacto social de sua política (Lethbridge, 2005, pg. 7).

O Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, por sua vez, tem apoiado a implementação de parcerias públicas e privadas, por meio de empréstimos e assistência técnica (Lethbridge, 2005, pg. 8). As PPPs também começam a ser defendidas pela Organização Mundial da Saúde – OMS e a Organização Pan Americana de Saúde – OPAS. O PAS de Maluf e Pitta é uma iniciativa precursora da estratégia dessas instituições internacionais e a política ora em implementação nos estados de São Paulo e Minas Gerais está claramente vinculada a ela.

### ***1º Caso: O Plano de Atendimento à Saúde - PAS***

A prefeita Luisa Erundina (1989 – 1992) vinha promovendo uma política de municipalização da saúde com o intuito de inserir a cidade integralmente no Sistema Único de Saúde. No entanto, Paulo Maluf, eleito prefeito da cidade de São Paulo em 1992 e que assumiu o cargo em 1993 tinha outras intenções.

Além de aplicar sua política clientelística tradicional deu início a um ambicioso programa de privatização que lhe permitiu inicialmente desvencilhar-se da Companhia Metropolitana de Transportes Coletivos – CMTC. Em seguida voltou os olhos para o serviço municipal de saúde embora incluí-lo no programa de privatização fosse algo inusitado e que precisaria de um ambiente mais favorável junto à opinião pública.

Conforme já mencionado, o precário atendimento público à saúde convivia com o sistema privado e o SUS ainda estava no seu início e mal implantado. Essa situação tornou-se ainda mais dramática nos grandes centros urbanos como a cidade de São Paulo devido à recessão provocada pela política econômica de Collor de Mello e o crescimento do desemprego e do trabalho informal no início dos anos 90.

O novo prefeito de São Paulo, propositalmente transferia parte dos recursos do orçamento municipal destinados a saúde para outras rubricas, como obras, por exemplo. Em 1993, gastou 9,3% a menos que o previsto. No ano seguinte, dos R\$ 512 milhões previstos, gastou apenas R\$ 364 milhões. Em 1995, quando propôs o PAS, gastou apenas R\$ 69 milhões de um total previsto de R\$ 674 milhões. Além disso, os recursos ainda repassados pelo SUS naquele momento não eram disponibilizados para o seu objetivo final e sim aplicados em bancos como garantia de alguns empréstimos assumidos pela prefeitura para execução de obras.

Não é difícil imaginar o impacto desse comportamento sobre a qualidade dos serviços, agravada pela ausência de uma política voltada para a cidade. Rapidamente as pesquisas de opinião pública apontaram que o tema “saúde” era a preocupação principal da população paulistana.

Em janeiro de 1995, o prefeito anunciou a proposta da criação de um “Plano de Saúde do Pobre” a ser bancado pela prefeitura e utilizando os profissionais da secretaria de saúde municipal, bem como os equipamentos hospitalares e ambulatoriais municipais. Tratava-se do “Plano de Atendimento a

Saúde” – PAS que foi apresentado por meio de uma intensa campanha publicitária como a melhor e definitiva solução para a saúde em São Paulo.

De acordo com o projeto, o PAS dividiria a cidade em 14 módulos que abarcavam ambulatorios, unidades básicas de saúde e 14 hospitais municipais, com exceção do Hospital do Servidor Público Municipal que era uma autarquia. Esses módulos seriam administrados por intermédio de cooperativas, as COOPERPAS, formadas por médicos e outros profissionais da saúde municipal. Estes, por sua vez, se licenciariam de suas funções na prefeitura para aderir às cooperativas que assegurariam sua remuneração. Quem não tivesse interesse em aderir, seria reaproveitado em outra função e órgão da prefeitura.

Os módulos em tese atenderiam a toda a população que se cadastrasse no PAS e cada habitante cadastrado receberia um cartão magnético que lhe possibilitaria ser atendido nos equipamentos do módulo onde residisse ou em qualquer outro se fosse necessário. A prefeitura repassaria para as cooperativas o equivalente a R\$ 10,00 por pessoa cadastrada em cada módulo. Mensalmente haveria um mecanismo de compensação caso os cadastrados em determinado módulo, fossem atendidos em outro.

Esse projeto foi aprovado na Câmara Municipal e transformado em Lei Municipal em 13 de setembro de 1995, embora com polêmicas, pois a própria votação havia sido adiada algumas vezes por força de liminares judiciais assim como a implantação também seria suspensa temporariamente no final de janeiro de 1996.

Em resumo, a decisão tomada transferia todo o equipamento da saúde, bem como os funcionários municipais da área, para a administração privada das COOPERPAS, a serem remuneradas pelo orçamento público municipal.

Qualquer pessoa de bom senso, olhando a proposta somente do ponto de vista administrativo, questionaria qual seria a vantagem de ceder o equipamento e funcionários da prefeitura para o setor privado sem ônus e ao mesmo tempo pagar pela sua utilização? O argumento do prefeito e de seus assessores era que dessa forma os recursos despendidos não se perderiam em atividades meio que na sua avaliação representavam até 60% do orçamento e que ocupavam o tempo de cerca de 30% dos profissionais da saúde. Ao invés disso, algo como 90% dos recursos iriam diretamente para os usuários e esses teriam interesse em fiscalizar o uso correto dos dispêndios. Além disso, a “concorrência” entre os diferentes módulos provocaria que cada um deles se esforçaria para atender o maior número possível de pacientes para receber maior taxa mensal de usuários e assim todos teriam que oferecer um serviço cada vez melhor.

Claro que isso não foi assim e jamais funcionaria assim. Mesmo a administração privada possui atividades meio e ela também não está isenta de possibilidades de gestão corrupta. Os mecanismos de controle e participação popular na gestão do plano nunca existiram de fato e, além disso, foi um projeto imposto autoritariamente de cima para baixo sem qualquer estudo de maior profundidade, além de romper com o princípio da universalização da prestação do serviço de saúde pública.

O político Paulo Maluf é um indivíduo que, desde o início de sua carreira, tem sido constantemente acusado e muitas vezes processado, por improbidade administrativa, corrupção e outros delitos. Porém, dificilmente realizou algo pior que o PAS. Além de sua visão privatista sobre um serviço público fundamental que, nesse caso, dizem ter sido inspirado pelo “lobby” de algumas empresas de medicina de grupo, entre elas, a “Blue Life” pertencente ao deputado federal Ayres da Cunha do mesmo partido político do prefeito – PPB – havia também o oportunismo político de Maluf em relação às eleições municipais de 1996 quando tentaria eleger seu sucessor.

O candidato governista para a prefeitura de São Paulo foi Celso Pitta, Secretário de Finanças da cidade, totalmente desconhecido pela população e que nunca havia disputado qualquer eleição anteriormente. Diante da precariedade da saúde pública municipal, piorada de propósito, a proposta do PAS apresentada como um Plano de Saúde para os pobres foi um elemento eleitoral fundamental. Tanto foi, que candidatos a vereador da chapa de Pitta usavam o cadastramento de usuários e a distribuição dos cartões magnéticos do PAS como estratégia de campanha eleitoral. Celso Pitta foi eleito prefeito e deu continuidade a esse projeto privado de saúde inventado pelo seu antecessor.

O PAS foi um desastre em todos os sentidos. O atendimento à população logo se resumiu a consultas e distribuição de receitas, embora a distribuição gratuita de remédios tivesse cessado. Os tratamentos ou operações que normalmente eram mais vultuosas e que onerariam as cooperativas deixaram de

ser realizadas ou eram transferidas para os hospitais da rede estadual de saúde na cidade, isto é, para o SUS. Exames de laboratório e tratamento psicológico que demandavam custos maiores também não interessavam às cooperativas e deixaram de ser feitas na rede municipal de saúde.

Vários hospitais municipais, inclusive alguns de notória especialização como o Hospital Menino Jesus que era uma referência em pediatria ou o Hospital do Tatuapé que priorizava o atendimento a vítimas de acidentes e que era também uma referência para casos de queimaduras transformaram-se em locais de longas filas e mau atendimento.

Doenças graves como derrame cerebral, enfarto, tuberculose, hepatite e outras doenças crônicas deixaram de ser atendidas. A política de prevenção e combate à Hanseníase, HIV/AIDS e outras endemias foi deixada de lado.

Como o PAS também não previa a realização de licitação para aquisição de serviços e compra de medicamentos e instrumentos de medicina, abriram-se também brechas para a corrupção e os insumos necessários começaram a escassear.

Uma das primeiras regiões a receber o PAS foi Pirituba/Perus em janeiro de 1996 mesmo sem a adesão suficiente de profissionais de saúde a esse módulo, além da confusão que marcou a inauguração. Quatro dias depois, já se somavam 14 óbitos, sendo que normalmente a média de mortes por dia era de 0,6 (Simesp, 1997, pg. 31).

A ampla maioria dos médicos e outros profissionais da Secretaria Municipal da Saúde recusou-se a aderir às cooperativas, embora o discurso oficial promettesse que os médicos

poderiam praticamente triplicar seu salário se o fizessem, o que era outro grande engodo.

Sem mencionar os aspectos éticos, políticos e profissionais de aderir a um sistema desses, a conta que a prefeitura fazia, incluía dobrar a jornada de trabalho dos médicos de 20 para 40 horas e omitia o fato que eles perderiam 13º salário, gratificação de férias e aposentadoria, o que significava que não havia sequer vantagens materiais para que os profissionais da saúde do município apoiassem o PAS.

Em retaliação à resistência que os servidores da saúde apresentaram, a prefeitura deu início a uma série de transferências compulsórias de funcionários desta secretaria para outros órgãos. Ginecologistas foram parar em escolas de educação infantil, creches e até em clubes. Um ortopedista foi transferido para a secretaria do verde, um neurocirurgião acabou encostado numa usina de asfalto e uma psicóloga podia ser vista multando fumantes em shopping centers (Simesp, 1997, pg. 45).

A prefeitura argumentava que essas transferências eram para aproveitar os profissionais que não aderiam ao PAS em trabalhos preventivos. Mas que tipo de prevenção pode ser feita por um ginecologista numa creche ou escola infantil? (Simesp, 1997, pg. 45).

De acordo com as publicações das entidades sindicais na época, do total de 39.679 servidores da Secretaria Municipal de Saúde do Município de São Paulo – SMS – existentes em dezembro de 1995, um total de 35.035 foi movimentado entre janeiro e agosto de 1996. Desses, 7.594 (21,7%) aderiram ao PAS e foram transferidos para as cooperativas. Os

demais 27.441 (78,3%) foram transferidos para outros setores da SMS ou outros órgãos da prefeitura, o que dá uma dimensão da retaliação praticada.

Entre os servidores movimentados, 10.336 (29,5%) pertenciam à categoria de profissionais das áreas de administração e apoio e 24.505 (69,9%) eram profissionais específicos da saúde, tais como, médicos, enfermeiros e outros.

O próximo quadro mostra como foi a distribuição da movimentação desses funcionários que as entidades sindicais do setor da saúde denominaram de “Êxodo do PAS”.

**Quadro 1: Total de movimentações por destinos e funções**

Secretaria/ órgão	Nº de movimentações	%	Funções típicas da saúde	%
SMS	9.736	21,8	7.737	79,5
PAS	7.594	21,7	5.954	78,4
Fabes	5.654	16,1	4.216	74,6
Ad. Regionais	5.547	15,8	2.139	38,6
Educação	3.048	8,7	2.673	87,7
Esportes	1.162	3,3	1.018	87,6
Cultura	530	1,5	161	30,4
Guarda Civil	342	1,0	34	9,9
Verde	85	0,5	87	47,0
Outros	1.257	3,5	486	39,3
<b>Total</b>	<b>35.035</b>	<b>100,0</b>	<b>24.505</b>	<b>69,9</b>

Fonte: Simesp, 1997.

Além de todos esses danos causados pelo PAS, em breve começaram a surgir também denúncias de compras superfaturadas pelas COOPERPAS, além de novas mortes por falta de atendimento ou por simples negligência.

Passadas as eleições em 1996, o PAS se encontrava em estado de falência. Em 1997 seu orçamento deveria ser no mínimo de R\$ 840 milhões para cobrir a previsão de R\$ 10,96 por usuário cadastrado, que já era um valor insuficiente. No entanto, foram aprovados apenas R\$ 500 milhões. Em breve os salários dos cooperados começaram a atrasar. Novos serviços foram fechados, assim como várias unidades básicas de saúde. Além da redução orçamentária, a prefeitura continuava gastando aproximadamente R\$ 160 milhões com os salários dos exilados que, com certeza, gostariam de colaborar para melhorar a situação, mas não podiam. Como o PAS não cumpria os requisitos do SUS, a cidade também deixou de receber R\$ 527 milhões de recursos do governo federal que lhe caberiam, durante cinco anos. O retorno da cidade ao SUS em 2001 proporcionou já naquele ano o repasse de aproximadamente R\$ 144 milhões dos governos estadual e federal.

As gerenciadoras das COOPERPAS recebiam 6% da verba destinada à cooperativa para coordenar sua administração e contabilidade e algumas chegavam a faturar até R\$ 4,5 milhões por ano. No entanto, nenhuma delas tinha experiência em gestão de saúde e eram contratadas sem licitação. Na verdade a definição das gerenciadoras dependia das vinculações políticas dos seus donos com o “malufismo”.

Ao invés de prestigiar o Conselho Municipal da Saúde, previsto na Constituição como mecanismo de participação popular na gestão da saúde pública, que cada cidade deveria ter e cujo trabalho é voluntário, Pitta instituiu o Conselho de Gestão do PAS cujos nove membros recebiam um “jeton” por

reunião. Em média realizavam-se três reuniões mensais por módulo e o desperdício chegou a quase R\$ 1,0 milhão por ano. No início da discussão e implantação do PAS foram gastas algumas fábulas em publicidade para convencer a população dos seus benefícios. Por exemplo, em 1994 a prefeitura gastou R\$ 21 milhões em publicidade contra apenas R\$ 3,0 milhões no ano anterior.

O desperdício e a má gestão se evidenciavam também por meio de outros aspectos. Os hospitais e equipamentos pertenciam à prefeitura, mas as cooperativas não investiam em sua manutenção. Assim, por exemplo, se um tomógrafo computadorizado se danificasse, ao invés de ser consertado, ele era simplesmente posto de lado e substituído por um outro alugado. Durante os oito anos dos mandatos de Maluf e Pitta não houve investimentos na construção de novos hospitais ou ambulatórios.

Os demais mecanismos de controle do sistema, como as várias auditorias, previstos na lei que criou o plano, não eram aplicados. Em breve, o descontrole era total e havia dezenas de ações do Ministério Público contra o PAS. Quando ele foi extinto em 2001, havia uma dívida das COOPERPAS de aproximadamente R\$ 220 milhões somente com fornecedores, 11 inquéritos policiais em andamento, além de 123 investigações diversas de improbidades administrativas.

Durante o período de vigência do PAS, além da recusa da maioria dos funcionários de aderir ao PAS, houve também uma forte resistência de entidades sindicais como o Sindicato dos Servidores Públicos Municipais, Sindsaúde do

Estado de São Paulo, Sindicato dos Médicos do Estado de São Paulo, Sindicato dos Enfermeiros e entidades de classe como a Associação Paulista de Medicina que conseguiram obstaculizar o processo em várias ocasiões que descreveremos mais adiante.

Porém, a extinção definitiva somente se deu a partir do resultado eleitoral de 2000. Quando a prefeita Marta Suplicy assumiu o governo municipal em 2001, o sistema de saúde da cidade era um caos. Para extinguir o PAS e retomar a gestão pública do serviço municipal de saúde, ela deixou de renovar os contratos com as cooperativas. No entanto levou tempo para por as coisas minimamente em ordem.

Falta muito para que o serviço de saúde da cidade atinja um nível satisfatório, mas quando o sucessor de Marta assumiu o governo, vários indicadores importantes tinham progredido, como por exemplo, a redução da mortalidade materna de 55 casos por 100 mil nascidos vivos para 38,4 casos em 2003, a redução da transmissão do vírus HIV de mãe para filho em 55%, a redução do número de novos casos de AIDS em 50% e a redução da mortalidade infantil de 15,6 por mil nascidos vivos para 14,2 por mil em 2004. Esses dados são ainda mais importantes por ocorrerem numa conjuntura econômica difícil representada pela recessão e desemprego do segundo mandato de FHC.

Em 2003 foi estabelecida a gestão plena do SUS no município de São Paulo, o controle social da saúde já havia sido restabelecido, instalações e equipamentos foram recuperados, o programa de saúde da família foi implantado, novas

unidades básicas de saúde foram construídas, bem como foi dado início à construção de dois novos hospitais.

## **2º Caso: A privatização “tucana” da saúde**

Durante a vigência do PAS na cidade de São Paulo, o Ministério da Saúde do governo FHC não habilitou o município como parte do SUS e conseqüentemente não repassou recursos para essa rubrica. No entanto, também nunca foi possível conseguir do seu Ministro Adib Jatene ou dos sucessores dele, qualquer manifestação mais crítica a esse sistema falido, que inclusive onerava o SUS devido aos serviços que o município deixou de prestar. O máximo que se conseguiu em junho de 1995, foi uma “recomendação de censura” do Conselho Nacional da Saúde – órgão deliberativo do Ministério.

Se prestarmos atenção ao conteúdo do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado apresentado por FHC em 1995, entendemos por que. Nesse documento encaminhado ao Congresso Nacional em agosto desse ano, o governo partia do princípio que as funções do Estado deveriam ser de coordenar e financiar as políticas públicas e não de executá-las (GT - CNS, 2004, pg. 2).

Um outro objetivo dessa reforma administrativa era o de flexibilizar os direitos trabalhistas dos servidores públicos. Além de poder exonerar servidores em caso de excesso de despesas conforme foi aprovada na Lei 9.801/99, a transferência da gestão de atividades do Estado para as OS e OSCIP, também possibilitava que o governo se eximisse de suas responsabilidades como empregador.

No Plano Diretor, o governo dividia as atividades normalmente executadas pelo Estado em quatro setores: o Núcleo Estratégico composto pelos três poderes e seus organismos diretos onde o Estado exerceria controle absoluto; os Serviços Monopolistas cujo usuário é o próprio Estado como os organismos de fiscalização, arrecadação de impostos e a seguridade social, embora nesse caso admitisse o funcionamento por meio de agências; os Serviços Sociais Competitivos onde o governo propunha a “livre disputa de mercado” entre instituições privadas para a educação, saúde, cultura, ciência e tecnologia e, finalmente, o setor que considerava Serviços para o Mercado que poderiam ser transferidos integralmente para a iniciativa privada como, serviço de água, luz, correios, bancos, pesquisas, etc (GT – CNS, 2004, pg. 3).

A discussão das políticas do governo FHC para privatizar água e luz será feita mais adiante nesse texto. Porém, para permitir o acesso do setor privado à gestão dos serviços sociais, foram tomadas duas medidas legislativas principais: aprovação da Lei 9.637/98 que instituiu as Organizações Sociais (OS), Contratos de Gestão e o Programa Nacional de Publicação (PNP) e a Lei 9.790/99 que instituiu as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIP.

O artigo 1º da Lei que criou as OSs objetivava “*qualificar como organizações sociais pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, cujas atividades sejam dirigidas ao ensino, à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico, à proteção e preservação do meio ambiente, à cultura e à saúde*”. Para possibilitar o estabelecimento de parcerias

entre o Estado e as OSs foram aprovados os artigos relativos aos contratos de gestão e para definir as atividades que seriam absorvidas havia o artigo que definia o PNP.

A lei também previa a cessão dos servidores do órgão extinto e absorvido pela Organização Social para trabalharem com ônus para o órgão de origem até que o contrato de gestão fosse assinado e eles não poderiam se recusar à mudança sob risco de exoneração. Os bens, equipamentos, acervo documental e receitas do órgão extinto seriam inventariados e também transferidos da mesma forma.

A Organizações Sociais também podem contratar diretamente os funcionários que quiserem sem a necessidade de promover concursos públicos e no tocante à gestão não precisam realizar licitações para adquirir bens e serviços e nem se submeter a controles internos e externos da administração pública. Quem controla a OS é o seu Conselho de Administração e as decisões são tomadas com o voto, se necessário, de 2/3 dos seus membros.

As diferenças básicas entre as Organizações Sociais – OS e as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIP são que, a segunda, é mais abrangente quanto aos setores em que pode atuar. Além dos setores de atuação das OSs, a Lei 9.790/99 incluiu assistência social, patrimônio histórico e artístico, segurança alimentar e nutricional e a promoção de uma série de valores como paz, democracia, direitos humanos, entre outros, que lhes permitem interagir com o Estado.

A outra diferença é que a OSCIP, além de poder absorver as atividades de órgãos públicos extintos ela pode também

estabelecer parcerias com o governo para executar ou complementar determinadas atividades que normalmente continuariam sob responsabilidade do Estado. A lei instituiu o “Termo de Parceria” a ser firmado entre o Poder Público e a OSCIP o qual define que, a execução das atividades previstas, seja acompanhada e fiscalizada pelo órgão público competente por intermédio de relatórios elaborados por uma comissão de avaliação composta de comum acordo entre as partes.

A própria OSCIP se compromete a publicar o regulamento dos procedimentos que pretende seguir para contratar obras e serviços, bem como para efetuar suas compras, uma vez que os recursos provem do Poder Público. Esses procedimentos devem observar os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, economicidade e eficiência.

No bojo das propostas de reforma administrativa o governo FHC também apresentou uma série de emendas constitucionais, entre elas uma na área da saúde, a chamada PEC 32 que pretendia acabar com a universalidade do SUS. Devido à forte oposição que provocou no meio político e social, o governo recuou e terminou por retirá-la da pauta do Congresso.

Na proposta de Lei que criou a figura da OS ressaltou-se que no caso da saúde *“a organização social que absorver atividades de entidade federal extinta na área da saúde deverá considerar no contrato de gestão, quanto ao atendimento da comunidade, os princípios do Sistema Único de Saúde”*.

De toda maneira, com ou sem essa observação, vários juristas consideram inconstitucional e ilegal a gestão da saúde por meio de OS ou OSCIP. A gestão pública e universal

prevista pela Constituição Federal não pode ser cedida para a gestão privada, apenas por meio de lei ordinária que é um instrumento jurídico inferior. O mesmo vale para a possibilidade de cessão de servidores públicos para as OSCIP.

O próximo quadro apresenta uma comparação entre a gestão pública do SUS e a gestão da saúde por meio de OSCIP:

**Quadro 2: Modelos de gestão da saúde pelo SUS e OSCIP**

SUS	OSCIP
Gestão única em cada esfera de governo	Autonomia administrativa de cada OSCIP
Descentralização da gestão entre as três esferas de governo	Descentralização das ações e serviços para o setor privado
Hierarquização dos serviços conforme a complexidade	Autonomia gerencial dos serviços de cada OSCIP
Financiamento solidário entre as esferas conforme a população, necessidades e organização	Financiamento definido no orçamento para cada OSCIP de acordo com o Termo de Parceria
Regionalização	Inexistente
Universalidade e integralidade da atenção	Focalização da atenção às demandas
Participação da comunidade na política	Inexistente
Controle social via Conselhos de saúde	Inexistente

Fonte: Grupo de Trabalho do CNS, 2004 (Elaboração própria).

Apesar das nítidas desvantagens para a população, bem como a emissão de inúmeros pareceres jurídicos contrários, diversos governos estaduais como Tocantins, Rio de Janeiro, Bahia e Roraima além do já mencionado PAS na cidade de São Paulo, tentaram terceirizar os serviços de saúde para cooperativas, associações, entidades filantrópicas e outras, sob a figura das Organizações Sociais.

No início essas experiências não foram muito longe, a começar pelo PAS. Mas, não faltam defensores da privatização, auxiliados pelas conseqüências da atual restrição orçamentária do governo federal e pelo marketing dos organismos multilaterais.

Recentemente o governo Aécio Neves em Minas Gerais, além de não cumprir a legislação no tocante ao repasse de 12% do orçamento estadual para o SUS, abriu um “concurso de projetos” para escolher uma OSCIP para administrar o Hospital Dona Risoleta Tolentino Neves, uma importante unidade de saúde em Belo Horizonte.

No estado de São Paulo, o governo Alckmin já transferiu a gestão de 17 hospitais para diferentes OSs desde 1998 e acabou de liberar mais R\$ 1,0 bilhão para terceirizar a administração de mais 21 Unidades Básicas de Saúde.

### **Quadro 3: Hospitais Gerenciados por Organizações Sociais**

<b>Entidade</b>	<b>Hospital</b>	<b>Data de início</b>
OS Irmandade da Santa Casa de Misericórdia de São Paulo	Hospital Geral de Guarulhos	Abr de 2000
OS Serviço Social da Indústria da Construção do Mobiliário do Estado de São Paulo (Seconci)	Hospital Geral de Itapeverica da Serra	Mar de 1999
OS Sociedade Paulista para o Desenvolvimento da Medicina	Hospital Estadual da Vila Alpina	Dez de 2001
Idem	Hospital Geral de Pirajussara	Jan de 1999
Idem	Hospital Estadual de Diadema	Out de 2000
OS Associação Congregação Santa Catarina	Hospital Geral de Pedreira	Jun de 1998
OS Associação Sanatorinhos	Hospital Geral de Carapicuíba	Out de 1998
Idem	Hospital Geral de Itapevi	Set de 2000
OS Fundação ABC	Hospital Estadual Mario Covas, em Santo André	Nov de 2001
OS Organização Santamarense de Educação e Cultura	Hospital Geral do Grajaú	Out de 1998
Idem	Hospital Estadual de Fr. Morato	Fev de 2004
Convênio com a Faculdade de Medicina de Botucatu - Unesp	Hospital Estadual de Bauru	Nov de 2002
OS Associação Beneficente Casa de Saúde Santa Marcelina	Hospital Geral de Itaim Paulista	Ago de 1998
Idem	Hospital Geral Itaquaquecetuba	Mar de 2000
Convênio com a Faculdade de Medicina - Unicamp	Hospital Estadual de Sumaré	Set de 2000
Convênio com a Faculdade de Medicina - USP	Hospital Estadual de Sapopemba	Abr de 2003
Sociedade Assistencial Bandeirantes	Hospital Regional de Taubaté	Dez de 2005

Fonte: Sindaúde SP e Sineesp, 2005.

De acordo com a auditoria realizada nas contas do Estado de São Paulo no exercício de 2003 verificou-se uma despesa de quase R\$ 669 milhões com atendimento médico por terceiros e Organizações Sociais, o que representava

aproximadamente 18% das despesas da Secretaria da Saúde do estado, sendo quase 70% com despesas de pessoal que naquele ano remuneravam 13.666 funcionários distribuídos pelos 12 hospitais administrados por OSs que juntos somavam 2.470 leitos.

Para ilustrar melhor como as OSs vêm atuando e com total conivência do governo estadual, reproduzimos um trecho do parecer elaborado pela diretoria do Sindsaúde do Estado de São Paulo para ser encaminhado ao Conselho Estadual de Saúde – CES:

**“Sobre a Lei Complementar n. 846, de 04/06/1998.**

*Aprovada com o objetivo de definir procedimentos para a qualificação e funcionamento de entidades como organizações sociais a legislação, ela apresenta diversos itens que não vem sendo cumpridos ou sobre as quais não se tem informações transparentes:*

- *O artigo 2º inciso c expressa a obrigatoriedade das organizações sociais criarem ou modificarem seus estatutos criando um Conselho de Administração nos termos estipulados pela lei definindo o prazo de 2 anos para as devidas adequações estatutárias. Até o momento não temos informações sobre o cumprimento desta norma. Em consulta aos estatutos da Sociedade Paulista para Desenvolvimento da Medicina que gerencia dois hospitais como organizações através da internet ele não esta de acordo com a lei. Consultando funcioná-*

*rios das Organizações Sociais os mesmos dizem não ter conhecimento de eleições para escolha dos representantes de trabalhadores no Conselho Administrativo conforme consta no inciso c do artigo 3º;*

- *O mesmo critério se expressa no tocante ao inciso d do artigo 2º (participação de membros da comunidade no conselho);*
- *Não conseguimos, até o momento, encontrar nenhuma publicação em Diário Oficial do Estado dos relatórios financeiros e de execução do contrato de gestão conforme determina o inciso f do artigo 2º e o artigo 12;*
- *A Comissão de Avaliação criada pelo artigo 9º da lei apesar de determinar que sejam apresentados relatórios trimestrais somente apresentou até o momento um relatório no período de mais que três anos, relatório este que foi aprovado na comissão por maioria, mas havendo membros da comissão que apresentaram outro relatório onde constam diversas distorções na gestão das organizações sociais. Apesar do conselho estadual de saúde já ter se posicionado pela realização de uma auditoria nas organizações sociais, até o momento, nada foi encaminhado;*
- *A comissão de avaliação apesar de ser composta de profissionais de “notória especialização” indicados pelo Secretário da Saúde tem entre seus*

*membros diversas pessoas com cargos de confiança na Secretaria de Estado da Saúde ou que participam da direção de entidades que tem convênios ou contratos com o SUS. Mesmo não estando explicito na lei que estas pessoas não podem participar devemos avaliar se é correto compor uma comissão de avaliação com pessoas que estão envolvidas no objeto a ser avaliado;*

- *Também não conseguimos encontrar a publicação dos regulamentos para contratação de obras e serviços no Diário Oficial do Estado conforme determina o Artigo 19 da Lei”.*

Estes não são meros detalhes burocráticos. O não cumprimento das normas legais e o descaso das autoridades estaduais em relação a isto demonstram que o verdadeiro interesse é simplesmente o de transferir os serviços de saúde para o setor privado, pouco importando se num futuro próximo, a bandalheira do PAS de Maluf e Pitta irá se repetir.

Na auditoria já mencionada também foram verificadas outras irregularidades, entre elas a ausência de “Termos de Permissão de Uso” em relação aos equipamentos eventualmente disponibilizados, havendo, portanto, dúvidas sobre o que ainda pertence ao Estado e o que já foi apropriado pelas OSs. Aliás, também foi apontado que no caso do Hospital Geral de Itapeperica da Serra administrado pelo Seconci, onde as despesas administrativas deveriam ser compartilhadas, que 82% estavam por conta do estado.

Poder-se-ia argumentar que alguns desses hospitais são gerenciados por Faculdades de Medicina Públicas e que, portanto, o interesse público estaria preservado. No entanto, estes casos são minoritários. A maioria atende a interesses privados, inclusive universidades privadas que “vendem educação e formação profissional” e lucram com isso. Todos eles aplicam o “sistema de portas fechadas” onde o atendimento é feito por quotas, limitando o número de atendimentos para internação e mesmo assim recebendo recursos do SUS.

O governador pode atribuir um hospital ou uma UBS à OS que preferir, pois não há concurso e os interesses políticos estão postos. O Diretor do Hospital Geral de Carapicuíba era advogado do Sindicato dos Hospitais Privados de São Paulo e um ardoroso defensor do PAS quando este existia. O Diretor do Hospital Geral de Pedreira é também Diretor Executivo da Casa de Saúde São José, um hospital privado da cidade do Rio de Janeiro que também pertence à Associação Congregação Santa Catarina. A OS Associação Beneficente Casa de Saúde Santa Marcelina é ligada à Pastoral da Saúde o que granjeia o apoio da Igreja Católica ou pelo menos de setores dela.

Alguns hospitais já acumulam passivos trabalhistas como atraso em pagamento de 13º salário, não recolhimento de FGTS, descumprimento de cláusulas da Convenção Coletiva de Trabalho, entre outras ilegalidades. A justificativa, via de regra, é o atraso ou insuficiência de repasses do governo estadual, exatamente a mesma desculpa para as situações caóticas que ocorriam na época do PAS.

Estamos assistindo a uma privatização paulatina do serviço de saúde que deveria ser garantida pelo Estado e que é mais difícil de combater devido à maneira fatiada como está sendo implementada.

A Câmara Municipal de São Paulo acabou de aprovar em 3 de janeiro de 2006, o projeto do prefeito José Serra, ex-Ministro da Saúde de FHC, que propõe o gerenciamento das instituições de saúde da cidade por meio de Organizações Sociais. A intenção é entregar imediatamente a gestão das 33 unidades de Atendimento Médico-Ambulatorial e algumas Unidades Básicas de Saúde para OSs e, assim que sua construção estiver concluída, os hospitais Cidade Tiradentes e M'Boi Mirim seguirão o mesmo caminho. É o retorno do PAS por outras vias.

A inclusão de um serviço público essencial como a saúde nos programas de privatização faz parte da agenda da “Terceira Via”, a política que os partidos políticos que se dizem social democratas vem adotando como uma forma de combinar “estado de bem estar social” com economia de mercado. Essa ideologia, desenvolvida pelo intelectual britânico Anthony Giddens diante das mudanças de paradigmas no processo de globalização, foi amplamente promovida por governantes de outros países com Tony Blair e Bill Clinton. As conferências que organizavam para promover-la em meados da década de 1990 eram sempre freqüentadas por FHC e outros tucanos. Portanto, as datas e o formato em que o PAS de Maluf/Pitta e o Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado de FHC foram apresentados, não eram meras coincidências.

## **Capítulo II: A privatização da eletricidade no Brasil**

*... a universalização do acesso à energia coincide com a luta dos movimentos sociais em defesa da cidadania e da democratização política, social e econômica (ICEM).*

### **Antecedentes**

O setor elétrico brasileiro surgiu no final do século XIX e início do século XX no marco do sistema econômico liberal da época. As primeiras empresas de geração e distribuição de energia foram criadas a partir de investimentos do setor privado nacional e a venda de energia não ia muito além da abrangência municipal. A partir da década de 1920, o capital privado internacional também se fez presente por meio de grandes empresas canadenses e americanas como, por exemplo, a BRASCAN e a AMFORP.

O Estado começou a investir no setor elétrico brasileiro a partir da década de 1950, pois havia crescente necessidade de energia devido à industrialização nacional e o setor privado relutava em investir na construção de grandes usinas

hidrelétricas de geração e linhas de transmissão devido ao retorno lento dos recursos aplicados. Assim começaram a surgir as grandes empresas geradoras estatais como Chesf, Furnas, etc, enquanto paulatinamente as concessões das empresas de distribuição eram adquiridas pelo Estado. O próximo quadro mostra a evolução da capacidade instalada de geração de energia elétrica no Brasil.

### ***Quadro 1: Capacidade instalada de geração (MW)***

<b>ANO</b>	1950	1960	1970	1980	1990	1995	2000
<b>MW</b>	1.882	4.800	10.459	30.687	48.987	55.512	65.000

Fonte: Eletrobrás (elaboração própria).

A estatização do setor entre 1950 e 1978, quando o governo federal adquiriu a concessão da Light nos estados do Rio de Janeiro e São Paulo produziu uma estrutura onde praticamente 100% da geração de energia elétrica, 100% da transmissão e aproximadamente 98% da distribuição eram estatais.

Havia oito empresas principais de geração<sup>11</sup>, sendo Itaipu uma empresa binacional pertencente ao Paraguai e ao Brasil, além de outras quatro empresas federais que eram Eletronorte, Chesf, Furnas e Eletrosul. Havia ainda quatro empresas pertencentes a governos estaduais Cemig, Cesp, Copel e CEEE

---

<sup>11</sup> Muitas empresas de distribuição possuíam pequenas ou médias usinas hidrelétricas e termelétricas, porém de menor relevância. Por exemplo, a geração própria da CPFL representava apenas 2% da energia que vendia. Posteriormente surgiram também os produtores independentes a partir da queima de bagaço de cana em usinas de açúcar e álcool.

que também possuíam um parque gerador relevante. A maior parte da geração era hidráulica, além de duas usinas nucleares (Angra I e II) e em grau bem menor, usinas termelétricas.

Na distribuição atuavam duas empresas federais, a Light no Rio de Janeiro e a Escelsa no Espírito Santo, outras 27 empresas pertencentes a governos estaduais, duas empresas municipais e cerca de duas dezenas de pequenas empresas privadas.

O governo federal também administrava uma empresa de pesquisas, a Cepel e empresas como a Nuclen, ligadas à energia nuclear. O sistema era todo interligado em nível nacional e coordenado pela Eletrobrás, o que foi a opção tendo em vista a dimensão geográfica do país e que a maior parte da geração era hidrelétrica.

Exatamente pelo fato da maior parte da geração ser de origem hidráulica nasce um dos argumentos mais fortes em defesa do controle estatal da energia, pois essa fonte de energia forma um monopólio natural cuja única forma de gestão e garantia de benefício coletivo é sob responsabilidade do Estado.

No entanto, o setor foi posto à venda. A primeira iniciativa e que passou quase despercebida, foi a privatização da Central Elétrica de Tocantins – Celtins em 1989. A partir da nova configuração federativa aprovada pela Constituinte em 1988, o estado de Goiás foi dividido em dois e criado o estado de Tocantins. Como consequência, a empresa estadual de energia Celg, foi também repartida e a parte que coube ao novo estado, foi vendida ao Grupo Rede que já possuía quatro empresas de distribuição no estado de São Paulo.

No entanto, o processo de privatização do setor elétrico somente se acelerou a partir de uma série de mudanças no seu marco regulatório, em particular, a aprovação da Lei 8.987/95, mais conhecida como a “Lei das Concessões” e que foi adaptada para o setor elétrico por meio da Lei 9.074/95 que dispunha sobre o regime de concorrência na licitação de concessões para projetos de geração, transmissão e distribuição de energia elétrica, criando as figuras jurídicas do “produtor independente” e do “consumidor livre”. Essas metáforas significavam “setor privado”.

O governo federal contratou uma empresa de consultoria britânica “Coopers & Lybrand” para apresentar uma proposta de modelagem do setor elétrico brasileiro com o intuito de torna-lo “competitivo” antes de iniciar o programa de privatização. A proposta que fizeram partia da sua experiência de modelagem de sistemas elétricos com geração termelétrica que tentaram adaptar ao Brasil. No entanto, as fontes de energia termoelétrica podem ser alocadas praticamente em qualquer lugar, o que não é o caso das hidroelétricas que dependem da geografia e da localização hidráulica mais adequada.

A proposta que fizeram e que foi implementada, em primeiro lugar, separava a geração, a transmissão e a distribuição, criando três tipos de empresas. Estas, posteriormente eram divididas ou reagrupadas dependendo da região e composições acionárias. A relação comercial que foi introduzida denominou-se Mercado Atacadista de Energia Elétrica (MAE) que visava substituir os contratos entre empresas geradoras

privadas e as distribuidoras por ofertas de energia a atacado ao preço de mercado de ocasião com todos os problemas que isto acarreta.

Por exemplo, em caso de estiagem na região sul, a energia gerada na região norte será mais demandada e subirá de preço. Com isso, as empresas de transmissão ficam vulneráveis e simplesmente acaba a possibilidade de planejamento da operação e expansão do sistema, o que é fundamental no modelo brasileiro interligado. Hoje, cerca de 500 milhões de MWh são vendidos ao ano desta maneira.

Para regular a competitividade e as tarifas, o governo criou a Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL e para coordenar nacionalmente a operação do sistema criou uma nova entidade privada, a Operadora Nacional do Sistema – ONS. Todas as iniciativas mencionadas e outras menos relevantes para o texto foram transformadas em lei. Algumas vigoraram por longo tempo por meio de medidas provisórias.

O governo FHC optou por iniciar a privatização do setor elétrico pela distribuição, uma vez que havia dúvidas sobre o interesse do setor privado em adquirir empresas de geração se estas tivessem que vender eletricidade para distribuidoras estatais. Assim, além de vender a Escelsa em julho de 1995 e a Light em maio de 1996 o governo também instituiu o Programa de Estímulo às Privatizações Estaduais (PEPE), um instrumento que autorizava o BNDES a adiantar recursos aos governos estaduais por conta da venda das empresas estaduais de distribuição, enquanto as respectivas Assembléias Legislativas não as aprovassem. Como resultado, em 2000, cerca de

65% do mercado nacional de distribuição havia sido transferido ao setor privado.

Quanto à privatização da geração que se seguiu, foram vendidas quatro empresas, responsáveis por aproximadamente 17,3% da geração nacional. A empresa americana Enron obteve a concessão para construir uma usina termoeleétrica em Cuiabá/MT que, no entanto, não foi adiante devido a sua falência.

Como resultado das privatizações de empresas de geração e distribuição de energia elétrica entre 1995 e 1999, passamos à situação do próximo quadro.

**Quadro 2: Setor elétrico privado no Brasil em 2000**

Empresa	Data da venda	Principais acionistas	Mercado (%)
<b>Distribuição das regiões Sul, Sudeste e Centro Oeste</b>			
Escelsa/ES	12/07/95	Iven (Br)* e GTD (Br)	2,2
Light/RJ	21/05/96	EdF (França), Aes (EUA), Houston (EUA)	9,0
Cerj/RJ	20/11/96	Endesa (Ch), Chilectra (Ch), Endesa (Es), EdP (Portugal)	2,4
RGE/RS	21/10/97	VBC (Br), CEA (EUA)	1,9
AES Sul/RS	21/10/97	AES (EUA)	2,4
CPFL/SP	01/11/97	VBC (Br)	7,1
Enersul/MS	19/11/97	Iven (Br)*, GTD (Br)	1,0
Cemat/MT	27/11/97	Grupo Rede (Br)	0,95
AES Eletropaulo	15/04/98	EdF (França), AES e Houston (EUA)	13,7
Elektro/SP	16/07/98	Enron (EUA)	4,1
Bandeirante/SP	17/09/98	VBC (Br), EdP (Port.)	9,2
<b>Distribuição das regiões Norte e Nordeste</b>			
Coelba/BA	01/07/96	Iberdrola (Es), Previ	3,3
Energipe/SE	01/12/97	Cataguases (Br), CMS (EUA)	0,6
Cosern/RN	01/12/97	Iberdrola (Es), Previ	0,9
Coelce/CE	02/04/98	Endesa (Ch), Chilectra (Ch), Endesa (Es), EdP	1,9
Celpa/PA	01/07/98	Grupo Rede (Br)	1,2
Celpe/PE	17/02/2000	Iberdrola (Es), Previ	2,4
Cemar/MA	15/06/2000	Pensylvania (EUA)	0,8
<b>Geração</b>			
Cachoeira Dourada/GO	05/09/96	Endesa (Ch)	0,03
Gerasul/SC	15/09/98	Tractebel (Bélgica)	6,8
Parapanema/SP	28/07/99	Duke-Energy (EUA)	4,9
Tietê/SP	27/10/99	AES (EUA)	5,6

Fonte: ICEM. Marcos regulatórios do setor elétrico da América Latina e Caribe, 2001.

\* Em 1999 a EdP de Portugal adquiriu 73% do Grupo Iven.

O processo de privatização do setor elétrico brasileiro foi interrompido em 2001 quando o governo impôs um racionamento de energia, pois o sistema não tinha capacidade de atender a demanda, devido à falta de investimentos nos últimos anos, agravada por uma estiagem mais prolongada na região sul, sudeste e nordeste. O discurso que o setor privado aportaria os investimentos necessários para melhorar o sistema como justificativa para a alienação do setor foi totalmente desmoralizado.

Porém, o novo modelo já estava adiantado, embora não totalmente consolidado e além das 17 empresas de distribuição e as quatro de geração que já haviam sido privatizadas, havia ainda outras 28 empresas estatais conforme demonstra o próximo quadro.

Se a privatização tivesse continuado e se dependesse da proposta da Coopers & Lybrand, a partir de Furnas teriam surgido duas empresas de geração e uma de transmissão, da Chesf nasceriam três empresas de geração e uma de transmissão e da Eletronorte surgiriam duas geradoras isoladas e uma para abastecer o sistema vinculado a partir da Usina de Tucuruí , uma transmissora do sistema vinculado e duas transmissoras dos sistemas isolados.

**Quadro 3: O setor elétrico estatal em 2000**

<b>Propriedade</b>	<b>Atividades</b>	<b>Empresas</b>
Binacional	Geração	Itaipu
Federal	Holdings e planejamento	Eletrobrás
	Geração	CGTEE
	Geração e transmissão	Furnas
	Geração, transmissão e distribuição	Eletronorte, Chesf, Manaus Energia e Boa Vista Energia
	Geração e engenharia nuclear	Eletronuclear
	Transmissão	Eletrosul
	Distribuição	Eletroacre, Ceal, Ceron e Cepisa
Estadual	Pesquisa	Cepel
	Geração	Cesp
	Geração, transmissão e distribuição	CEEE, Copel e Cemig
	Transmissão	CTEEP
	Distribuição	Celesc, Celg, CEB, Ceam, Cer, Cea, Saelpa e Cemar

Fonte: - ICEM. Marcos regulatórios do setor energético da América Latina e Caribe, 2001.

Os únicos que ganharam com o processo foram os que compraram as empresas. Os trabalhadores foram prejudicados pelas demissões em massa e pela flexibilização dos seus contratos de trabalho. O setor elétrico brasileiro contratava diretamente 209.000 trabalhadores em 1989 e dez anos depois apenas 122.000, representando uma perda de aproximadamente 87.000 postos de trabalho (42%). Os consumidores, por sua vez, foram prejudicados pela piora na qualidade dos serviços e pelo aumento brutal do custo da energia elétrica.

Além de vários “apagões” estaduais, houve um “blackout” em 1999 que atingiu de uma só vez, oito estados. O número de reclamações apresentadas por consumidores,

registradas e reconhecidas como procedentes pela ANEEL em 1999 foram cerca de sete milhões, sendo 65% relativas a empresas situadas nas regiões sul e sudeste e 21% no Nordeste. As tarifas de energia elétrica foram recompostas às vésperas das privatizações como forma de tornar as empresas atrativas. Posteriormente elas negociaram novos aumentos tarifários com a ANEEL. Praticamente todas as empresas obtiveram aumentos acima da inflação entre 1995 e 2000.

Em 2002 o governo FHC aprovou uma série de alterações na cobrança de tarifas ao eliminar o subsídio cruzado que beneficiava os consumidores de baixa renda, introduzir o “seguro anti-apagão” para remunerar as empresas pelas perdas com eventuais novos “blackouts”, bem como pelas “perdas” que tiveram com o racionamento e introduzir uma recomposição tarifária.

Infelizmente, já atingimos a situação em que a população de baixa renda começa a ter dificuldades para assegurar o acesso à energia elétrica devido ao seu custo crescente. Em 2003, cerca de 1,2 milhões de consumidores eram cortados mensalmente por inadimplência. O percentual de consumidores cortados mensalmente triplicou entre 1995 e 2002.

O próximo quadro mostra como as tarifas médias evoluíram em valores absolutos e percentuais em 15 empresas distribuidoras selecionadas:

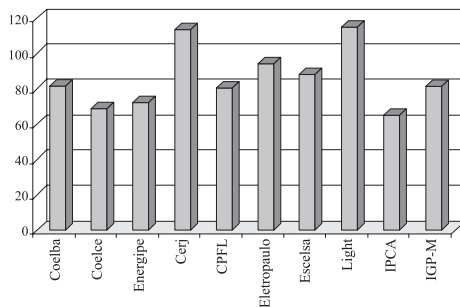
### Quadro 4: Tarifas médias e seus reajustes

Empresa	Tarifa média 1995 em R\$	Tarifa média 2000 em R\$	Reajuste (%) acumulado	Data da Privatização
Celtins	77,73	141,98	84,35	09/89
Celpe	76,63	130,54	77,75	07/98
Coelba	63,47	119,11	82,05	07/97
Coelce	67,77	119,88	69,56	04/98
Energipe	61,71	100,80	72,89	12/97
Cosern	64,61	118,80	77,60	12/97
Celpe	65,10	107,59	51,02	02/00
Cerj	69,72	137,48	113,90	11/96
CPFL	66,66	121,97	80,65	11/97
Eletropaulo	62,07	126,34	94,73	04/98
Escelsa	55,07	98,15	89,04	07/95
Light	63,32	124,82	115,47	05/96
CEEE	69,34	123,40	91,47	10/97
Cemat	73,10	143,10	97,43	11/97
Enersul	70,39	121,35	87,40	11/97

Fonte: Eletrobrás, 2001 (Elaboração própria).

O quadro seguinte compara o reajuste tarifário acumulado(%) com dois índices de inflação, o IPCA que acumulou 65,61% no período e o IGP-M que acumulou 82,24%.

Gráfico 1: Tarifas x Inflação (%)



Fonte: Eletrobrás, 2001.

Apresentaremos em seguida, três estudos de casos, Light, Coelce e Setor Elétrico Paulista que ilustram melhor essas afirmações.

### ***3º Caso: A Light - Serviços de Eletricidade S.A.***

A Light atendia a distribuição de energia elétrica no eixo Rio – São Paulo em 1978 e sua concessão estava prestes a vencer quando o governo federal durante o mandato do Presidente Ernesto Geisel decidiu adquirir 83% de suas ações da companhia multinacional Brascan por US\$ 380 milhões. As más línguas dizem que o custo verdadeiro ultrapassou US\$ 1,0 bilhão porque haveria cerca de US\$ 800 milhões em dívida externa que foi assumida pelo comprador e que foi um favorecimento desnecessário à multinacional canadense porque bastava esperar o vencimento da concessão para assumi-la sem ônus maiores.

No ano seguinte, a parte da empresa instalada no estado de São Paulo (Vale do Paraíba, Baixada Santista, Região Metropolitana de São Paulo, Sorocaba e arredores) foi desmembrada e adquirida pelo governo do estado, já durante a gestão de Paulo Maluf, e o nome da empresa foi alterado para Eletropaulo.

A área de concessão da Light – Serviços de Eletricidade S.A., que posteriormente seria privatizada, era composta pela Baixada Fluminense e região metropolitana do Rio de Janeiro e representava 80% dos consumidores do estado. Ela mesma gerava 20% da eletricidade que vendia

por meio da Usina Hidrelétrica de Funil e a Usina Termoeleétrica de Santa Cruz.

A Light foi incluída irregularmente no PND de Collor, mas somente foi privatizada em 1996 e a composição acionária do novo bloco controlador era 11,35% das ações da Electricité de France (EdF), 11,3% da AES – EUA, 11,3% da Houston – EUA, 7,25% da CSN – Brasil e 9,14% do BNDESpar que cedeu seus direitos de voto à CSN. Quando ela foi incluída no PND em 1992, a Light tinha um patrimônio líquido de US\$ 3,8 bilhões e valor na Bolsa de US\$ 4,5 bilhões. No entanto, ela foi vendida pelo preço mínimo proposto no leilão de US\$ 2,26 bilhões.

Uma das primeiras medidas dos novos donos foi iniciar a reestruturação do quadro de funcionários. Possivelmente aplicou-se na Light um dos programas de demissões incentivadas mais radicais de todo o processo de privatização do setor elétrico. Passados dois meses da mudança de direção da empresa, foram demitidos 362 trabalhadores num único dia sob a justificativa que eram “indesejáveis” e 15 dias depois foi iniciado um “Programa de Demissões Incentivadas” – PDI.

O PDI não obedeceu a qualquer critério técnico e nem buscou atender às demandas de aposentadoria que nesse momento poderiam ter contemplado cerca de 1.300 empregados em condições de se aposentar. O resultado foi a demissão de 3.892 trabalhadores, sendo 2.433 da área operacional – 62,5%, 465 da área de apoio técnico – 11,9% e 994 da área administrativa – 25,5%. Somando estes aos

que já haviam sido demitidos, houve o desligamento de um terço do total de empregados da Light naquele ano e a tarifa subiu 8,63%.

O ano de 1997 iniciou-se com a ocorrência de uma série de “apagões” e variações de tensão, fazendo com que o número de reclamações contra a Light no PROCON aumentasse 170% e em maio, a empresa foi autorizada a aumentar sua tarifa em mais 5,6%. No mês seguinte demitiu outros 930 trabalhadores e a relação número de consumidores por empregado quase dobrou, evoluindo de 247/1 em 1996 para 461/1 no final de 1997. No mês de agosto ocorreu novo aumento de tarifa de 4%, o que significou um acúmulo de 19,3% no ano contra uma inflação de apenas 5,9% pelo IPCA.

Para compensar esse desfalque no quadro técnico da empresa, a Light começou a terceirizar serviços também de forma bastante desastrada na sua ânsia de reduzir custos. O número de acidentes fatais entre os trabalhadores das empreiteiras aumentou consideravelmente. Alguns serviços eram pagos por produção como leitura, entrega de contas e cortes. Para esse último ela pagava R\$ 1,00 por corte de consumidor inadimplente e o resultado foi um aumento extraordinário nos cortes, inclusive de consumidores que estavam em dia com suas contas.

Devido a essas medidas o investimento para a compra da Light, a essa altura, já estava amortizado e os acionistas já estavam recebendo dividendos dos lucros do ano. O verão de 1998 iniciou-se com um verdadeiro caos no fornecimento de energia no estado do Rio de Janeiro. Houve

freqüentes “apagões” que deixavam bairros inteiros sem luz por longo tempo. O número de queixas contra a Light no PROCON aumentou 500% e a empresa foi eleita como uma das piores em serviços públicos. A situação estava tão grave que faltou energia elétrica durante a Audiência Pública convocada pela ANEEL em fevereiro de 1998 para discutir o problema.

Antes da privatização, a Light tinha 12.316 empregados e seu quadro próprio em 2004 era de 3.845 empregados, apenas 31,2% do número original ao mesmo tempo em que havia 10.772 trabalhadores terceirizados, quase três vezes mais! As tarifas subiram muito acima da inflação nesses anos e os consumidores tiveram que passar por todo esse processo de deterioração dos serviços sem serem indenizados pelos prejuízos sofridos. Mesmo que hoje o serviço esteja melhor que em 1998, certamente não é melhor que o tempo em que a empresa era estatal. Então perguntamos, para que tudo isso?

Para finalizar: o que está em discussão hoje na Light é sobre o possível sucessor da EdF, já que esta pretende vender parte de suas ações, abrindo mão do controle majoritário.

#### ***4º Caso: A Companhia de Eletricidade do Ceará - COELCE***

Em 1997, a Coelce era a terceira maior empresa distribuidora de eletricidade no Nordeste atendendo 184 municípios do estado do Ceará com 1,3 milhões de consumidores dos quais 85% eram residenciais. Seus lucros cresceram 368%

entre 1996 e 1997 e era a empresa que mais arrecadava ICMS no estado (ISP, 2005).

O governo do estado do Ceará possuía 89,5% das ações ordinárias com direito à voto e 41% das preferenciais. As demais estavam distribuídas entre a Eletrobrás (8,7%) e alguns governos municipais (1,8%). Seu patrimônio líquido era de R\$ 439,5 milhões e a avaliação na Bolsa era de R\$ 798 milhões. Seu número de empregados era 3.653 dos quais aproximadamente 800 em situação de pré-aposentadoria.

A International Finance Corporation – IFC, instituição do Grupo Banco Mundial que faz empréstimos para o setor privado, foi contratada pelo governo de Tasso Jereissati para elaborar a modelagem da privatização. Esta basicamente se compunha de duas frentes: reduzir o número de trabalhadores da empresa e valorizar as ações que seriam postas à venda.

No início de 1998, o número de empregados já havia sido reduzido para 2.840 devido ao Plano de Incentivo à Aposentadoria e ao Plano de Demissão Voluntária. A relação entre o número de consumidores por empregado saltou de 220/1 para 490/1.

Em maio de 1997, a Coelce colocou à venda suas ações preferenciais sem direito a voto que representavam cerca de 15% do capital da empresa. Essas ações alcançaram um ágio de 28% proporcionando uma receita de aproximadamente R\$ 95 milhões e três meses depois foi solicitada autorização à Assembléia Legislativa para vender também as ações ordinárias com direito a voto, isto é, leiloar (privatizar) o controle da empresa.

A propaganda feita em torno do resultado de 1997 permitiu ao governador anunciar uma série de obras que faria com os recursos da privatização da Coelce e conquistar o apoio da população: criaria a previdência própria dos servidores estaduais, aparelharia os hospitais do estado, investiria em segurança pública e também no combate à seca. No entanto, após a privatização, ninguém foi capaz de demonstrar o destino dos recursos obtidos.

O edital preparado pela IFC possibilitava que os empregados da Coelce comprassem até 10% das ações a preços subsidiados, o que ajudou a amenizar algumas resistências. O governo do estado se comprometeu a criar uma Agência Reguladora dos Serviços Públicos Delegados do Ceará – ARCE composta por três conselheiros. Também assumiu o compromisso de dar continuidade aos programas sociais na área da eletricidade, pois havia aproximadamente 83 mil famílias de baixa renda em diversas regiões no Ceará que ainda não tinham acesso à energia elétrica.

Em maio de 1998 foram vendidos 79,5 bilhões de ações ordinárias por R\$ 1,026 bilhões, o que representava 82,69% do capital da empresa. O consórcio vencedor chamava-se DISTRILUZ e era composto pela Enersis/Chilectra do Chile, Endesa da Espanha e Cerj. Essa última na verdade já pertencia às outras duas e por isso a composição final foi de 40% das ações para a Enersis/Chilectra e 40% para a Endesa. A EdP de Portugal ficou com 7% e os 13% restantes pulverizados entre os empregados e acionistas minoritários.

Como na Light a primeira iniciativa dos novos donos foi de reduzir o quadro de empregados da empresa, terceirizar os serviços e aumentar as tarifas. Num primeiro momento a proposta foi de incentivar 22% dos empregados a pedir demissão, o que representava em torno de 600 trabalhadores. Em março de 2005, sete anos depois da privatização, a Coelce tinha apenas 1.340 empregados próprios, 47%, e 5.359 trabalhadores terceirizados.

Entre a privatização em 1998 e meados de 2005, a tarifa subiu 138%, sendo que a empresa já vendia a energia mais cara do Nordeste desde 2004. A nova administração também cuidou de enquadrar quase 75% dos consumidores rurais, o que representava cerca de 210 mil consumidores, como se fossem urbanos e com isso cobrando-lhes 126% a mais nas contas de luz.

Possivelmente em termos da deterioração da qualidade do serviço, a empresa também apresentou a pior performance nacional, inclusive com a morte de 10 consumidores durante os dois primeiros anos de empresa privada devido a defeitos na rede, além da de outras 15 pessoas que eram funcionários da empresa ou de empreiteiras. De acordo com o sindicato dos eletricitários do Ceará, essa situação não mudou muito e cada mês, morre alguém na Coelce.

Ela foi também durante muito tempo a campeã de reclamações nos organismos de defesa dos consumidores do Ceará. No ano da privatização, 1998, foram quase 3 mil reclamações ao DECOM. Em 2000, ela recebeu uma multa de R\$ 6,9 milhões da ARCE devido a sucessivas e constantes interrupções

no fornecimento de energia. A própria ANEEL aplicou-lhe uma outra multa devido ao atraso na entrega de documentos exigidos por lei.

Nesse mesmo ano, a ANEEL chegou a cogitar a cassação da concessão de serviços da Coelce a pedido da ARCE, pois a agência havia registrado quase 340 mil reclamações de consumidores.

A causa principal foi a economia que a empresa quis fazer com a gestão dos serviços. Ela fechou mais de cem agências e postos de serviços. Com isso muitas localidades chegaram a se distanciar em mais de 70 km da equipe de manutenção mais próxima, por sua vez administrada por empreiteiras. Os funcionários terceirizados via de regra ganham salários muito baixos, têm pouca qualificação profissional e as empreiteiras não investem em treinamento e equipamentos de segurança.

Algumas dessas empreiteiras prestam serviços em várias regiões do estado, fazendo com que seus funcionários se desloquem por centenas de quilômetros sobre caminhões, desgastando-se fisicamente e ficando por dias longe de suas famílias.

Não é sem motivo que os lucros saltaram de R\$ 27,9 milhões em 1998 com 2.840 empregados antes da privatização, para R\$ 36,5 milhões em 2004 e apenas 1.340 trabalhadores, atendendo quase 700 mil consumidores novos. Ou seja, foi um aumento de produtividade impressionante tanto na relação número de empregados por faturamento que foi de 177%, quanto no número de consumidores por empregado que foi 207%. (Diário do Nordeste, 3/04/2005).

## **5º Caso: O setor elétrico paulista: CPFL, Eletropaulo e Cesp**

Em 1995 o governador Mário Covas começou a arquitetar o projeto paulista de privatização, apesar dos compromissos assumidos na campanha eleitoral para o governo do estado de São Paulo em 1994, por meio da “Carta aos Eletricitários”, onde se comprometia a manter o setor elétrico sob controle do estado, o que inclusive levou a maioria dos sindicalistas do setor elétrico a apoiá-lo no segundo turno contra Paulo Maluf.

Em 1996 instituiu o PED – Programa Estadual de Desestatização por intermédio da Lei 9.361/96 e este programa foi presidido por Geraldo Alckmin, então vice-governador do estado. Os principais objetivos do programa eram vender as empresas que o estado de São Paulo possuía e, no caso do setor elétrico, desverticalizar as empresas em atividades de geração, transmissão e distribuição de energia elétrica, bem como promover sua reestruturação societária e patrimonial. A justificativa era a necessidade de sanear as dívidas do estado.

Até então, o setor elétrico estatal de São Paulo era dividido entre duas empresas de distribuição, CPFL e Eletropaulo, além da Cesp que era uma das maiores empresas geradoras do país por possuir 25 usinas hidrelétricas, além de grandes linhas de transmissão e também uma área de distribuição que atendia algumas das regiões mais pobres do estado, como o noroeste paulista e o Vale do Ribeira.

Sob administração do setor privado havia nove pequenas empresas de distribuição de energia, dezenas de cooperativas de eletrificação rural e algumas usinas pertencentes ao

Grupo Votorantim para produção de alumínio.

Em 1997 as empresas estatais iniciaram um processo de reestruturação e de desverticalização visando a venda de seus ativos e o novo formato passou a ser o demonstrado no próximo quadro.

**Quadro 5: Nova estrutura do setor elétrico paulista**

<b>Empresa</b>	<b>Histórico</b>	<b>Privada</b>	<b>Estatal</b>
CPFL	Não sofreu alterações estruturais	X	
Elektro	Ex-distribuição da Cesp em 223 municípios nas regiões de Andradina, Votuporanga, Rio Claro, Limeira, Atibaia, Litoral Norte, Guarujá, Itanhaém e Itapeva.	X	
AES Eletropaulo	Ex-Eletropaulo com concessão na capital e 23 municípios da região metropolitana.	X	
Bandeirante	Ex-Eletropaulo com concessão em 28 municípios de Guarulhos ao Vale do Paraíba, Caraguatatuba e São Sebastião.	X	
Piratininga	Cisão da Bandeirante em 2001 com concessão em 27 municípios das regiões de Sorocaba, Jundiaí e Santos.	X	
EMAE	Cisão da Eletropaulo que opera o sistema hidráulico e gerador localizado na região metropolitana de São Paulo, composto pelas usinas Henry Borden, Porto Góes e Rasgão. É constituído de reservatórios, canais, usinas e estruturas associadas para controlar o suprimento de água e meio ambiente da região. Recentemente reiniciou o funcionamento da Usina Termoelétrica de Piratininga movida a gás e em parceria com a Petrobrás.		X
EPTE	Empresa de transmissão cindida da Eletropaulo.		X
CTEEP	Empresa de transmissão cindida da Cesp e que posteriormente incorporou a EPTE.		X
Cesp	Empresa de geração composta pelas usinas Porto Primavera, Jupia, Ilha Solteira, Três Irmãos, Parai-buna e Jaguari.		X
AES Tietê	Cindida da Cesp e composta por 10 usinas: Água Vermelha, Bariri, Barra Bonita, Ibitinga, Nova Avanhandava, Promissão, Caconde, Euclides da Cunha, Limoeiro e Mogi Guaçu.	X	
Duke Energy	Cindida da Cesp e composta por 8 usinas: Jurumirim, Chavantes, Salto Grande, Canoas I e II, Capivara, Taquarucú e Rosana.	X	

Fonte: Empresas. (Elaboração própria).

Feita a reestruturação do setor de acordo com esses moldes, iniciou-se o processo de privatização do setor elétrico paulista com o leilão de venda da CPFL – Companhia Paulista de Força e Luz em 1997, cujo controle foi adquirido pelo consórcio VBC (Votorantim, Bradesco e Camargo Corrêa). Em seguida houve as vendas em 1998 da Eletropaulo Metropolitana para a Eletricité de France, Houston e AES, ambas americanas; da Bandeirante para a VBC e a Eletricidade de Portugal e da Elektro para a também americana Enron.

Em 1999 houve as privatizações de duas empresas de geração, a Tietê e a Paranapanema, vendidas, respectivamente, para a AES e a Duke Energy. Em 2001 a Companhia Piratininga de Força e Luz foi cindida da Bandeirante e vendida para a CPFL e nesse mesmo ano, o governo do estado tentou leiloar a Cesp, mas não conseguiu devido a uma liminar obtida pelo “Sinergia” que é o sindicato que representa os trabalhadores desta empresa.

A EMAE que controla a vazão do rio Tietê para a empresa Billings, que por sua vez fornece a água para movimentar as turbinas da Usina Henry Borden em Cubatão, além de administrar as Usinas de Rasgão e de Porto Góes, foi posta em leilão, mas não surgiu nenhum comprador interessado na época.

Da mesma maneira que nos outros casos, a desculpa para privatizar essas empresas partiu dos argumentos da falta de recursos para expandir os serviços, que vender energia não é papel do Estado e que as empresas privadas são mais eficientes, etc, etc. No caso do estado de São Paulo ainda se falava da

venda dos seus ativos para pagar suas dívidas.

Como nos outros casos, o valor mínimo no leilão também foi fixado abaixo de várias avaliações independentes o que possibilitava que sempre se comemorasse a ocorrência de ágio na hora da venda. De todo modo, o valor arrecadado com o PED, corrigido em dezembro de 2004, foi de R\$ 71,6 bilhões e 72% desse valor, ou seja, R\$ 51,7 bilhões foram resultantes da venda do setor energético paulista.

Ainda em 2001, a EPTE foi incorporada pela CTEEP, passando a haver apenas uma empresa de transmissão no estado de São Paulo, pois pela Lei 9.361/96 o Estado era obrigado a manter o controle acionário das empresas de transmissão de energia elétrica com a propriedade de, no mínimo, 51% das ações com direito a voto.

No entanto, o governo acabou de aprovar uma nova lei estadual que lhe permite vender também a CTEEP, desmascarando o discurso da época do PED que a transmissão de energia elétrica deveria continuar sob controle estatal para assegurar a confiabilidade do sistema. O que era óbvio, pois ela liga as geradoras com as distribuidoras, exercendo o mesmo papel que uma estrada ao permitir o deslocamento de um lugar para outro mediante o pagamento do pedágio, é claro. Quem controla o pedágio na estrada, controla o fluxo de veículos. Na transmissão de energia elétrica é a mesma coisa.

É uma temeridade entregar um poder desta dimensão para o setor privado, por mais regulamentação que se tente impor, pois já vimos a falta de seriedade com a qual o governo Alckmin trata as regras das OSs no tocante à saúde. Além disto

é uma empresa “enxuta” com apenas 2.985 trabalhadores que administram 102 subestações e 11.781 Km de linhas de transmissão e que em 2004 teve um lucro de R\$ 349 milhões.

Além das empresas do setor elétrico foram vendidos também os seguintes ativos: ações da Sabesp, Concessões de Rodovias, Imóveis, Comgás, Área Noroeste de Gás e Área Sul de Gás. A Ceagesp, FEPASA e Banespa foram transferidos para o governo federal e os dois últimos privatizados posteriormente. O valor real dos recursos do PED em 2004 correspondia a 51,62% do total da dívida do Estado de São Paulo que por sua vez cresceu 33, 5%, ou seja, R\$ 34,8 bilhões\*.

#### **Quadro 6: Crescimento da Dívida do Estado**

<b>Dívida do Estado</b>	<b>31/12/1994 R\$ bilhão</b>	<b>31/12/2004 R\$ bilhão</b>	<b>Variação %</b>
Nominal	34,1	138,7	306,12
Real*	103,9	138,7	33,5

Fonte:- Balanço Geral do Estado (1995-2002)  
e proposta orçamentária para o exercício de 2004.

\* Deflacionado pelo IGP-DI.

A dívida do estado inclui a da Cesp que se elevou à casa dos R\$ 11 bilhões, num processo crescente devido à má gestão e também porque a empresa concentrou as partes que eventualmente caberiam à Tietê, Paranapanema e Elektro, como mais um fator para beneficiar o setor privado. Dessa dívida, 54% está atrelada à moeda estrangeira e, 46% à moeda nacional. Esse endividamento representa 153% do seu patrimônio, segundo a Consultoria Econômica (Jornal Valor Econômico, 14 de março de 2005).

## ***Demissões e acidentes***

Seguindo o padrão recorrente também nesse aspecto, desde o início do processo de preparação das empresas para os leilões de privatização até o atual momento foram fechados 19.807 postos de trabalho dos 33.127 que havia em 1997, o que corresponde a 47% da força de trabalho existente.

***Quadro 7: Variação do número de postos de trabalho entre 1995 e 2004***

<b>Empresa</b>	<b>Situação</b>	<b>1995</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2004</b>
CPFL	Privatizada em 1997	6.972	5.524	4.422	4.176	2.908
Eletropaulo	Privatizada em 1998	18.807	18.807	7.688	6.646	4.410
Bandeirante	Oriunda da Eletropaulo Privatizada 1998	-	-	4.438	3.257	1.202
CESP	Estatal	11.784*	8.796*	2.014	1.596	1.330
CTEEP	Estatal - Oriunda da CESP Início Atividades 1999	-	-	-	2.342	2.985
EPTE	Estatal - Oriunda Eletropaulo Início Atividades 1998 Incorporada pela CTEEP 2001	-	-	1.496	1.439	-
EMAE	Estatal - Oriunda da Eletropaulo Início Atividades Janeiro/1998	-	-	1.383	1.009	874
AES Tietê	Oriunda da CESP Privatizada em 1999	-	-	823	600*	253
Paranapanema	Oriunda da CESP Privatizada em 1999	-	-	421	400*	289
Elektro	Oriunda da CESP Privatizada 16/07/1998	-	-	2.757	2.480	2.450
Piratininga	Cindida da Bandeirante Comprada pela CPFL 2001	-	-		-	1.055
<b>TOTAL</b>		<b>37.563</b>	<b>33.127</b>	<b>25.422</b>	<b>23.945</b>	<b>17.764</b>

Fonte: Balanço Patrimonial das Empresas.

Outro indicador que chama a atenção é o crescimento do número de acidentes envolvendo, principalmente, a mão-de-obra terceirizada e a população em geral.

### **Quadro 8: Privatização X Acidente no Setor Elétrico**

Anos	Acidentes com Público em Geral					Acidentes com Empregados Próprios					Acidentes com Empregos Terceirizados				
	N1	N2	N3	N4	N5	N1	N2	N3	N4	N5	N1	N2	N3	N4	N5
1999	76	14	01	14	34	449	32	09	05	02	80	12	05	0	02
2000	134	21	09	15	58	184	47	07	0	02	45	17	04	07	06
2001	178	25	14	10	60	155	24	16	04	01	79	17	06	05	07
2002	176	21	09	20	63	187	37	17	05	06	79	10	05	02	05
2003	144	21	22	19	57	160	14	07	07	04	115	31	14	02	11
2004	60	22	54	04	72	184	07	18	05	0	171	48	12	0	07

Fonte: CSPE – Comissão de Serviços Públicos de Energia de São Paulo.

#### **Níveis de Gravidade:**

N1 - Tratamento Médico de 0 a 15 dias

N2 - Tratamento Médico de 15 dias a 2 meses (sem comprometimento de órgãos e seqüela)

N3 - Tratamento Médico de 2 a 4 meses (sem comprometimento de órgãos e seqüela)

N4 - Lesões Corporais Graves (perda de órgãos, invalidez temporária, etc.).

N5 - Morte ou Invalidez Permanente

De acordo com o Quadro Nº 4, as tarifas da CPFL e AES Eletropaulo subiram mais que a inflação para o mesmo período e continuaram as inúmeras queixas quanto a má qualidade do serviço, particularmente desta última. A maioria das reclamações dizia respeito às interrupções de fornecimento, “Call Centers” que não informavam adequadamente, aumento das tarifas e cortes de energia.

### **Avaliação**

A partir de uma visão geral sobre a privatização do setor de distribuição de energia elétrica constatamos uma série de

características comuns. Algumas já eram previstas anteriormente pelos críticos da privatização e outras se apresentaram depois.

No plano imediato da privatização os consumidores passaram a pagar mais por um serviço pior. Em todos os casos estudados, o aumento tarifário superou a inflação e em 1999, a ANEEL havia registrado 10 milhões de reclamações no país dos quais considerou 7 milhões procedentes e que tinham a seguinte distribuição: interrupção de fornecimento – 64%, valores errôneos na conta – 11%, contas não entregues – 5% e danos elétricos – 1%. Aproximadamente 193 mil casos não foram solucionados (3%). A situação foi tão grave que em dois casos, Light e Coelce, o governo federal chegou a ameaçar as empresas de intervenção na sua administração por meio da ANEEL.

Ainda hoje, os consumidores, principalmente os de baixa renda, sofrem com o fim do subsídio cruzado e o acirramento do corte de energia em caso de atraso de pagamento ou inadimplência, o que, além de desumano, é legalmente questionável.

Os trabalhadores do setor, inicialmente, sofreram com as demissões e logo tiveram também de enfrentar as consequências da terceirização que além de ampliar os índices de acidentes e mortes no trabalho, representa uma fonte de pressão pela flexibilização de direitos trabalhistas. A pressão pelo aumento da produtividade contribui para manter esta situação.

O governo FHC, ao invés de, pelo menos, cobrar as obrigações das empresas de prestar um serviço correto e fazer os investimentos necessários, preferiu recompensá-las com empréstimos do BNDES, “seguro apagão” e indenização pelo racionamento de 2001 embutidos na conta de luz.

## **Capítulo III: A privatização do gás canalizado**

*“Os recursos naturais da Bolívia serão devolvidos para o seu povo”. (Evo Morales)*

O gás canalizado é um dos serviços públicos mais antigos do Brasil, tendo chegado em meados do século XIX para iluminar as ruas das cidades do Rio de Janeiro e São Paulo. Naquela época o gás era extraído do carvão que depois era vendido como combustível para cozinhar. Com o desenvolvimento da energia elétrica, o gás perdeu sua utilidade na iluminação pública e sua matéria prima também mudou para carvão antracite, depois para nafta e finalmente para gás natural.

Até a década de 1990 havia apenas duas empresas distribuidoras de gás no país e ambas haviam sido nacionalizadas na década de 1950 e posteriormente entregues para administração respectivamente dos estados do Rio de Janeiro e São Paulo, sob a denominação Companhia Estadual de Gás – CEG e Companhia de Gás de São Paulo – Comgás.

Desde o primeiro governo de Getúlio Vargas havia

conversações com o governo boliviano para que o Brasil pudesse adquirir petróleo da região do Chaco. Esta intenção nunca foi adiante de modo concreto, embora também houvesse negociações sobre a exploração de petróleo e gás natural durante os governos militares.

De acordo com a empresa especializada “De Golyer & Nan-Naughton” existe 1,54 trilhão de metros cúbicos de gás debaixo de um território de pouco mais de um milhão de quilômetros quadrados da Bolívia. Este volume valeria aproximadamente US\$ 370 bilhões, suficientes para resolver os problemas econômicos e sociais dos nove milhões de bolivianos, dos quais 70% vivem na pobreza e três em cada dez habitantes vivem na indigência. No entanto, apesar do gás natural estar disponível na natureza e, portanto, não ter dono, a não ser a própria Bolívia, os governos neoliberais dos anos 1990 decidiram que ele poderia ser comprado a partir da boca do poço e dezenas de companhias multinacionais assinaram contratos de compra de gás natural, a preços favoráveis às empresas, inclusive a Petrobrás.

Em 1993 foi assinado um protocolo entre o governo boliviano e o brasileiro, onde o Brasil, por intermédio da Petrobrás, se comprometia a comprar um determinado volume de gás natural e distribuí-lo pelo país por meio de um gasoduto a ser construído sob sua responsabilidade e que atravessaria a região centro-oeste, chegando às regiões sul e sudeste. Posteriormente, outras regiões brasileiras poderiam ser supridas por meio de ramais do gasoduto e outras fontes de gás. A decisão brasileira foi aumentar a participação do gás natural

na matriz energética de 2% em 1996 para 12% em 2010.

O gás da Bolívia estava disponível no início do novo milênio e as privatizações da CEG e da Comgás foram articuladas com a conclusão do gasoduto porque, como sempre, o Estado, por meio da Petrobrás, fazia o investimento mais pesado e de retorno mais lento, enquanto o setor privado se encarregaria da distribuição nas duas regiões mais rentáveis e onde já havia empresas atuando. A estas, nunca fora permitido se expandir anteriormente, inclusive porque a Petrobrás lhes limitava o fornecimento de gás. No caso da Comgás, esta recebia no máximo 3 milhões de metros cúbicos diários para atender parte da cidade de São Paulo.

A finalidade da maior disponibilidade de gás natural era utiliza-lo para atender às necessidades de termoeletricas, indústrias, residências e servir como combustível de veículos. Para gerir o gasoduto foi então constituída uma empresa chamada TBG (Transportadora Brasileira Gasoduto Brasil – Bolívia S.A.) com a seguinte composição acionária:- 51% da Gaspetro (Petrobrás Gás S.A.), 29% da BBPP (British Petroleum Holdings Ltda), 12% da Transredes (Transredes do Brasil Ltda), 4% da Shell (Shell Gás Transportadora do Brasil) e 4% da Enron (Enron América do Sul). A TBG tinha 216 empregados em 2003, todos cedidos pelos acionistas.

A capacidade deste gasoduto é de até 30 Mm<sup>3</sup> por dia, mas há planos de construção de outros como a Transportadora de Gás do Mercosul (TGM), o Pantanal, o de Uruguaiana a Porto Alegre, além das ligações com o fornecimento da Bacia de Campos e da recém descoberta Bacia de Santos.

O planejamento governamental implica em disponibilizar aproximadamente 94 Mm<sup>3</sup> por dia para os consumidores brasileiros até 2010.

Com a inauguração do gasoduto Brasil – Bolívia foram criadas 26 empresas distribuidoras de gás canalizado em diversos estados do Brasil, sendo 21 estatais e 5 privadas. Dezenove delas estão em condições operacionais. Entretanto, havia pouco “know-how” no Brasil para que este setor pudesse se expandir e assim foi necessário atrair empresas especializadas de outros países, entre empreiteiras e operadoras.

### ***6º Caso: A privatização da CEG***

A Companhia Estadual do Gás era um dos empreendimentos de Antonio Evangelista de Souza, o Barão de Mauá, em 1854 e posteriormente transformou-se numa empresa pertencente ao governo do estado do Rio de Janeiro que atendia a cidade do Rio de Janeiro e alguns outros municípios.

Em 1997, o estado foi dividido em duas áreas de concessão. Uma delas incluiu a área original da CEG ficando com a capital do estado, sua região metropolitana, parte da Baixada Fluminense e Região dos Lagos. A outra concessão, denominada CEG Rio, incorporou o Norte e Noroeste Fluminense, a Baixada Litorânea, o Médio Paraíba, a Região Serrana, o Centro Sul do estado e a Baía da Ilha Grande. Esta concessão era o que se denomina de “green field” uma vez que não possuía instalações e equipamentos anteriormente.

A CEG foi vendida por R\$ 464,23 milhões e sua composição acionária tornou-se 54,2% da Gás Natural (Espanha),

34,6% da Bndespar (Brasil), 2,25% da Pluspetrol<sup>12</sup> (Argentina) e 9,03% de outros, incluindo a Enron. Tinha 1.850 empregados em 1995, reduzidos a 1.200 antes da privatização em 1997 e hoje tem aproximadamente 510 que também prestam serviços à CEG-Rio.

A CEG Rio foi vendida por R\$ 157,95 milhões e sua composição acionária foi dividida entre Gás Natural da Espanha com 72% das ações, Gaspetro do Brasil com 25% e Pluspetrol da Argentina com 3%. Não tem quadro próprio de empregados.

O desempenho das duas empresas pode ser avaliado a partir dos indicadores do quadro seguinte:

**Quadro 1: Desempenho da distribuição de gás no estado do Rio de Janeiro**

Empresa	CEG			CEG Rio			
	Ano	2004	2003	Var. (%)	2004	2003	Var. (%)
Vendas (Mm3)		1.766,4	1.343,2	31,5	1.418,9	1.280,2	10,8
Clientes*		668.022	635.397	5,1	8.417	4.316	95,0
Investimentos (R\$ mil)		265.712	207.551	28,0	51.626	21.691	138,0
Extensão de rede (Km)		3.082	2.716	13,5	549	434	26,5
Lucro Líquido (R\$ mil)		73.757	74.681	- 1,2	35.790	23.500	52,3

Fonte:- Sites da CEG e CEG Rio, 2005. (Elaboração própria)

\* Entre os clientes da CEG estão 170.000 residências e 127 postos de abastecimento de gás para veículos. No caso da CEG Rio, estes são 17 e os demais clientes são basicamente indústrias.

<sup>12</sup> A composição acionária da Pluspetrol inclui a Repsol espanhola que é acionista majoritário da Gás Natural.

## **7º Caso: A privatização da Comgás**

A Comgás foi fundada em 1872 a partir de investimentos britânicos por meio da “San Paulo Gas Company”, depois adquirida pela canadense “Light and Power”, nacionalizada em 1959, municipalizada em 1968 e, finalmente, adquirida pelo governo do estado de São Paulo por meio da Cesp em 1984.

O Programa Estadual de Desestatização dividiu o estado de São Paulo em três áreas de concessão, leste, noroeste e sul. A Comgás já atuava na primeira e as duas outras eram totalmente “green fields”.

Desta forma a partir da área de concessão da Comgás ainda estatal, constituíram-se três empresas privadas:

### **a) Comgás**

Com concessão na cidade de São Paulo e outros 49 municípios da Região Metropolitana, Baixada Santista, Vale do Paraíba e região de Campinas. Foi leiloada por R\$ 1,65 bilhão em abril de 1999, o que representou um ágio de 119% e sua composição acionária ficou distribuída entre British Gás (Inglaterra) com 72,74%, Shell (Inglaterra/Holanda) com 23,22%, CPFL (Brasil) com 3,93% e outros com 0,11%.

### **b) Gás Brasileiro Distribuidora LTDA - GBD**

Sua concessão ocupa o noroeste do estado de São Paulo, a partir de Araraquara, sede da empresa. Além da região deste município, a área incluía as regiões de Ribeirão Preto, Franca, Barretos, São José do Rio Preto, Araçatuba, Bauru, Marília,

Presidente Prudente, num total de 375 cidades (58% dos municípios paulistas com 7,75 milhões de habitantes). O seu controle acionário foi assumido pela Agip e Italgás, ambas da Itália no leilão em novembro de 1999, onde pagaram US\$ 143 milhões por isso e agora o controle pertence ao Grupo ENI do qual elas participam.

### c) Gás Natural – SPS

A concessão que foi leiloadada por US\$ 298 milhões incluiu os municípios de Sorocaba, onde a empresa tem sua sede, e outros 16 municípios como São Roque, Itu, Avaré, Itapeva, Itapetininga, etc. O controle acionário a partir de abril de 2000 é totalmente da empresa espanhola, Gás Natural.

O próximo quadro apresenta alguns dados sobre o desempenho das três empresas.

### ***Quadro 2: Desempenho das empresas de distribuição de gás do estado de São Paulo***

<b>EMPRESA</b>	<b>VENDAS (Mm3/dia)</b>	<b>CLIENTES</b>	<b>EMPREGADOS</b>
Comgás	11,5	475.000	700
Gás Brasileiro	-	-	40
Gás Natural	N.D.	14.000	60

Fonte:- Empresas, 2005. (Elaboração própria).

Este quadro demonstra o aumento da produtividade do setor, pois a Comgás tinha 1.400 empregados antes da privatização e vendia no máximo 3 Mm3 por dia e hoje as duas empresas, que já têm clientes, vendem quatro vezes mais que isso, com metade do número de trabalhadores.

A perspectiva não é de gerar um número de empregos muito superior a este porque pelo plano de expansão, de 2005 a 2014, da empresa Gás Brasileiro, por exemplo, sua previsão é de atender apenas 20 cidades. A cidade de Bauru está prevista para ser ligada ao sistema somente em 2009. Estes dados colocam em xeque as tentativas de atração de investimentos industriais por meio do gás natural como insumo.

## ***Avaliação***

Não há dúvidas que este setor foi capaz de atrair investimentos e que também é um empreendimento promissor e necessário. No entanto, somente esse fator não justifica sua privatização, pois a maior parte dos investimentos aplicados tem origem em instituições financeiras do Brasil, particularmente o BNDES e não existe nenhuma garantia que em algum momento os bons resultados não sejam repatriados para os países de origem das empresas principais. Sem mencionar a construção do gasoduto e a extração do gás na Bolívia sob responsabilidade e riscos da Petrobrás. O que foi feito, o Estado brasileiro seria capaz de fazer também, não fosse a sanha neoliberal que dominou os governos dos anos 90.

O candidato Evo Morales acabou de vencer as eleições presidenciais na Bolívia, onde o centro da campanha foi a gestão dos hidrocarbonetos e os contratos de exploração que as empresas multinacionais tem com o governo. Muito provavelmente eles serão alterados de modo que os bolivianos possam extrair resultados econômicos melhores, o que elevará os preços. Fica a questão se o setor privado de gás

no Brasil vai incorporar tranquilamente um possível aumento ou se tentarão forçar o governo por meio da Petrobrás a subsidia-los, como foi feito durante tantos anos com a Nafta para as empresas Petroquímicas.

Embora a maioria das empresas estaduais criadas, em funcionamento ou não, seja ainda estatal, já existem várias parcerias com empresas privadas e o risco de concentração de mercado e conseqüentemente de imposição de regras e preços é grande. A começar pelo fato de alguns acionistas da TGB terem também presença importante em algumas das empresas distribuidoras, como é o caso da BBPP, Shell e Enron, respectivamente presentes na CEG e Comgás, bem como em várias das outras estatais estaduais. Chegou inclusive a haver questionamentos pelo fato da CEG e CEG Rio terem sido adquiridas pela mesma empresa, a Gás Natural da Espanha, o que somente foi resolvido pelo CADE quatro anos depois da privatização e de modo favorável ao comprador.

Os maiores volumes de gás são vendidos para empresas, o que por um lado dá certo poder de negociação para elas, pois podem sempre optar por adotar outro tipo de energia como forma de pressionar as distribuidoras para obter vantagens. Porém, por outro lado, a concentração do mercado sob o controle de poucas distribuidoras pode ser fatal para a emergência de políticas industriais tão necessárias para um país em desenvolvimento como o nosso. Portanto, a distribuição de gás é um vetor energético estratégico e que deveria estar sob controle estatal.

Para os consumidores residenciais, o gás canalizado é vantajoso economicamente se, além de usado para cozinhar,

substituir também chuveiros e torneiras elétricas. Se for utilizado somente para processar alimentos, o seu custo equivale ao do GLP. Uma reivindicação importante do movimento social tem sido a introdução de uma tarifa social para atender os consumidores residenciais de baixa renda, o que as empresas até o momento rechaçam, embora tanto o preço do GLP quanto do gás canalizado tenha aumentado muito nos últimos anos devido à desvalorização cambial.

Os contratos que previam os volumes mínimos de investimentos e os respectivos prazos foram assinados cinco anos atrás durante outra conjuntura. As concessões valem por 30 anos, ou seja, até 2029. Os maiores investimentos e expansão do sistema deverão ocorrer durante os dez primeiros anos, seguidos por um período de baixo volume de investimentos e, finalmente, por um último período apenas de manutenção. Desta forma, o grosso dos dividendos será colhido a partir de 2009/2010.

A Comgás foi reduzida à 580 empregados logo depois da privatização. A partir de um novo padrão de expansão chegou aos 700 trabalhadores atuais. Se adotarmos este comportamento como uma nova realidade, verificaremos que as três empresas juntas não geraram mais que 220 novos empregos em aproximadamente cinco anos. Ora, se o primeiro período, onde os maiores investimentos foram feitos, foi tão modesto, não há muito a esperar neste sentido.

Mesmo a ampliação da área de concessão no Rio de Janeiro e São Paulo para regiões que anteriormente não eram atendidas pela CEG e Comgás, os empregos gerados na CEG

Rio, Gás Brasileiro e Gás Natural, não alcançam o número de postos de trabalho existentes antes das privatizações e que foram eliminados.

Além disto, a política trabalhista das cinco empresas privadas tem sido extremamente prejudicial devido à dimensão da terceirização, inclusive em atividades fins das empresas como, por exemplo, a operação e manutenção do sistema, o que é ilegal, além do desempenho nunca atingir a mesma qualidade dos trabalhadores efetivos.

## **Capítulo IV: A privatização do serviço de água e saneamento básico**

*“Água e lucro não combinam” (D. Ricardo  
Weberberger – Bispo de Barreiras- BA).*

### **O debate internacional**

A água, o ar, petróleo e gás natural, são bens que existem na natureza. Disponibiliza-los para o uso das pessoas, não implica em custos de fabricação e sim em custos de extração, processamento e distribuição. Se existem na natureza, são bens de uso comum e a única instituição criada até hoje para assegurar-lo, é o Estado.

Quando se fala em empresas de água e saneamento, está se falando de empresas que extraem água e a colocam em condições de ser consumida, bem como do serviço que prestam ao coletar e dar algum fim ao esgoto urbano. Quando se trata de privatizar uma empresa de água e saneamento, o que se vende é esta capacidade de extrair, processar e distribuir a água e de coletar o esgoto.

O ser humano pode até viver sem petróleo e gás, embora o desenvolvimento dos países, a produção de bens industriais e os meios de transporte dependam destas fontes de energia, que, aliás, não são inesgotáveis. Porém, definitivamente, não é possível viver sem água e ar, o que coloca a possibilidade da exploração comercial privada da água sob uma perspectiva totalmente diferente.

Muitos dos conflitos armados do século XX ocorreram devido a disputas pelo controle da exploração do petróleo e se prevê que os conflitos no futuro, possivelmente ocorrerão em função do domínio das fontes de água.

A disponibilidade de água potável atualmente já é uma questão preocupante, por um lado porque 97,6% da água existente no planeta são os mares e oceanos e os 2,4% restantes se distribuem entre o gelo das massas polares; as rochas sedimentares; lagos; solo e subsolo; atmosfera e rios. Ou seja, as quatro últimas fontes de onde usualmente se extrai a água potável, representam apenas 0,0221% do total. Por outro lado, o crescimento do consumo per capita no mundo, que dobra a cada 20 anos, é duas vezes maior que o crescimento da população. Se não houver uma mudança radical, até um terço da população mundial vai estar sem água em 25 anos (Rebrip, 2005, pg. 1).

Portanto, é uma temeridade colocar a extração e a distribuição destes bens que pertencem a todos sob o controle de poucos, ainda mais como forma de gerar lucros. Já tivemos a oportunidade de conhecer os impactos da manipulação dos preços de petróleo na economia mundial nos anos 1970

e mesmo agora, quando alcançaram os níveis de preço mais altos da história.

Esta riqueza natural está mapeada e já se tornou um elemento importante no planejamento geopolítico de vários países, como por exemplo, os projetos embutidos no Nafta, que são relativos a venda de água do México e Canadá para os EUA ou outros mais recentes como o Plano Puebla-Panamá que tem a energia hidrelétrica como uma perspectiva importante.

O “Aquífero Guarani”, localizado no Cone Sul, é a maior reserva subterrânea de água do mundo e ocupa uma área de quase um milhão de Km<sup>2</sup>. A Bacia Amazônica é responsável por quase 20% do volume mundial de água doce. Isto tampouco é ignorado pelos planejadores da geopolítica e do desenvolvimento econômico dos países industrializados, particularmente EUA e União Européia e muito menos pelas empresas multinacionais que atuam no nicho da distribuição de água.

Há, entretanto, uma crise progressiva da água, pois atualmente 2,4 bilhões de pessoas não tem acesso direto a ela e nem a saneamento básico, situação que se agrava a medida que a população mundial cresce. Além disso, a maior parte da água doce é hoje utilizada na indústria e agricultura, o que prejudica sua reposição.

Os problemas contemporâneos da água são vários, tais como, o seu uso múltiplo em locais onde ela é escassa; contaminação por produtos tóxicos, dejetos humanos e resíduos minerais; perda de qualidade; destruição das matas ciliares e

dificuldades de acesso.

É neste quadro de ampliação da demanda e, ao mesmo tempo, de escassez da oferta que se coloca a privatização do serviço de distribuição de água como a solução para os problemas, inclusive com mudanças de enfoque de organizações multilaterais como a ONU que anteriormente defendia que “todos têm direito ao acesso à água potável em quantidade e qualidade iguais às necessidades essenciais” e agora convida a “um enfoque mais orientado para o mercado para gerir os fornecimentos de água”.

A privatização se tornou parte destes problemas, pois exclui os que não podem pagar do acesso ao serviço e não há muito segredo em relação a isso. Um sistema de captação e distribuição de água tem custos e ele somente será viável se os consumidores finais ou o Estado arcarem com eles. Uma empresa privada, obviamente, não fornecerá o produto a quem não pagar, pois o seu interesse é auferir lucros.

Sendo assim, a opção, no fundo, é ideológica. Isto é, se é melhor permitir que uma empresa privada fique com um adicional do valor arrecadado pelos serviços prestados e com o retorno pelos investimentos feitos, distribuindo-os como dividendos a seus acionistas, ou se este “delta” deve ser apropriado pelo Estado e redistribuído à população na forma de tarifas mais baixas, subsídios cruzados aos consumidores mais pobres e aos que vivem em localidades de difícil acesso ou ainda, ser reinvestido na melhoria e ampliação dos serviços.

É verdade que em muitos casos, a privatização trouxe melhorias imediatas no tocante ao acesso à água, pois as

autoridades locais não tinham interesse político ou simplesmente coragem de introduzir as tarifas necessárias para viabilizar o sistema e realizar os investimentos necessários. Sempre se disse no Brasil que “obras de saneamento básico e água encanada não trazem votos” porque são obras que os eleitores não vêem e por isso é comum a deterioração deste serviço em muitos lugares, além das conseqüências de práticas populistas do empreguismo, de não cobrar pelo serviço e não reprimir roubos de água.

Nestes casos, num primeiro momento, é muito conveniente privatizar, pois as empresas privadas farão os investimentos necessários para modernizar e expandir o serviço, pois cobrarão tarifas que o viabilizem e ampliarão a base de arrecadação. Além disso, as empresas privadas pagam menos aos seus empregados e terceirizam serviços, alcançando altos índices de produtividade e baixos custos de mão de obra, o que também favorece seus lucros. Diante das reclamações que certamente virão, os governantes que decidiram pela privatização sempre podem jogar a culpa na empresa privada e dizer que o combinado não era este e que as devidas providências serão tomadas e assim por diante.

Existem atualmente vários exemplos onde a privatização introduziu melhorias no serviço de água e saneamento e, da mesma forma, muitos exemplos onde não deu certo. Também há muitos casos onde o serviço é estatal e de boa qualidade. O imprevisível é, por quanto tempo as situações de boa qualidade se manterão nas mãos do setor privado.

Por exemplo, a privatização do serviço de água e esgoto da

região metropolitana de Buenos Aires na Argentina em 1993 foi considerada um projeto bem sucedido porque quando se privatizou a empresa “Obras Sanitarias de la Nación” havia 12 milhões de habitantes na região dos quais, aproximadamente, 3,5 milhões não tinham acesso a água e mais de cinco milhões não eram atendidos pela coleta de esgoto. Após a privatização, 1,6 milhões de novos consumidores passaram a receber água nas suas residências e 2,8 milhões tiveram suas redes de esgoto conectadas.

Porém, na periferia da região metropolitana, 1,9 milhões de pessoas seguiram sem acesso a água encanada e foram obrigadas a consumir água subterrânea, contaminada na sua maior parte, e 2,2 milhões de pessoas continuaram usando fossas sépticas ou conexões clandestinas e pluviais para se livrar de seu esgoto. Claro que estamos falando da parcela mais pobre da população, que a privatização não favoreceu, embora tivesse o mesmo direito dos demais. Ainda hoje, continuam sem perspectivas de ter seu direito respeitado, seja por meios privados ou públicos.

A desculpa é que existiam problemas legais e/ou institucionais relativos à concessão de serviços nestas áreas, mas a realidade é, que comercialmente, os investimentos e a prestação do serviço, não valiam a pena para uma empresa privada.

Na Inglaterra em 1989, o governo de Margareth Thatcher privatizou as empresas que respondiam pelo serviço de água e saneamento básico. O balanço é no mínimo polêmico. A privatização da água foi a que mais provocou protestos da população. Uma pesquisa de opinião realizada na época

apontou que 30% da população consideravam que o serviço havia piorado contra apenas 3% que consideravam ter havido melhorias. Deputados da oposição ao governo conservador de Thatcher denunciavam que as tarifas em 1991 tinham subido pelo menos 30% e que os lucros haviam ultrapassado os 360% no ano (Bau, 1998, pg. 220).

Há o registro de fracassos ainda mais explícitos. Como nas regiões de Tucumán, também na Argentina, Caracas na Venezuela e Cochabamba na Bolívia. Na primeira cidade, a justificativa é que o “Estado falhou” porque não apoiou os aumentos tarifários e na segunda, que não articulou adequadamente a participação do conjunto dos municípios da região metropolitana. É realmente a suprema ironia o Estado levar a culpa por não saber privatizar!

No caso de Cochabamba, quem reagiu foi a maioria da população que por meio de uma forte mobilização obrigou o governo a recuar na privatização, efetivada por meio da concessão por 40 anos para a empresa multinacional americana Bechtel United Utilities, da distribuição e de todas as fontes de água existentes, tais como rios, lagos, cisternas e poços da região. Esta empresa tornou-se conhecida por ser uma das que se beneficiaram de contratos na exploração de serviços no Iraque após a guerra e a ocupação promovidas pelos EUA.

A revolta popular teve o estopim quando a empresa aumentou as tarifas entre 100 e 200% e inconformada com a perda de um bom negócio, a Bechtel está movendo um processo contra o governo boliviano no Centro Internacional para Arbitragem de Disputas sobre Investimentos – CIADI, que

é um organismo criado pelo Banco Mundial para solução de controvérsias, pedindo US\$ 25 milhões pela perda de lucros presumidos no futuro.

O debate, além de ideológico, obviamente também é sobre gestão, o que inclui investimentos; nova tecnologia; recursos humanos; combate à fuga de água, desperdícios e falta de cobranças; ligações clandestinas e roubos; tarifas adequadas e transparentes; entre outros.

As instituições como o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID têm insistido no desenvolvimento da capacidade dos organismos do Estado de lidarem com essas questões, mas também tem reiterado a necessidade dos países em desenvolvimento desenvolverem políticas que atraíam investimentos privados para atuar no setor de água e saneamento básico.

Neste sentido, várias formas de gestão de água e saneamento básico têm se consolidado no mundo:

- a) *Gestão Pública Direta, normalmente efetivada por empresas estatais no âmbito municipal.*
- b) *Gestão Intermunicipal Direta por empresas estatais que têm a concessão de vários municípios.*
- c) *Gesta Pública Delegada quando os municípios delegam o serviço a uma associação de municípios, por exemplo. É o caso típico da França, sendo que a associação pode ainda delegar o serviço a uma empresa privada, se quiser.*
- d) *Gestão Delegada Privada ou Mista é quando a concessão é entregue a uma empresa privada, sem que*

*ela se torne dona da empresa originalmente estatal ou ainda a sub-contratação de parte dos serviços de uma empresa estatal para o setor privado.*

*e) Gestão Privada Direta é quando o serviço é explorado integralmente por uma empresa privada que possui a concessão e é dona das instalações.*

Nos países industrializados, foi na França e na Inglaterra que o setor privado avançou mais. Porém, foi somente na segunda que as empresas públicas foram literalmente vendidas para o setor privado. Na França predomina a Gestão Delegada ou Mista, que tem favorecido o estabelecimento de três empresas francesas que hoje são multinacionais no setor: a Suez Lyonnaise des Eaux, Vivendi e Saur-Bouygues. Nos demais países da União Européia, ainda nos tempos dos 15, bem como Estados Unidos e Canadá, predominam as diferentes formas de gestão pública ou no limite a gestão delegada ou mista. Nos EUA, apenas 15% do serviço é privado. Considerando que as empresas de serviço de água mais antigas se encontram exatamente nestes países, supõe-se que eles devem ter acumulado alguma experiência neste campo que desaconselha a privatização.

Mesmo assim, sob regimes de concessão, o espaço para as empresas multinacionais que atuam no serviço de água e saneamento básico tem se ampliado muito e há o risco de em alguns anos se estabelecer um monopólio privado sobre mais da metade da distribuição de água potável no mundo, uma vez que o serviço de abastecimento de água já é um monopólio

natural. O próximo quadro demonstra o número de projetos o total dos investimentos com participação das cinco maiores empresas multinacionais de serviço de água que já ocorriam em 1997.

**Quadro 1: Projetos e investimentos privados por região.**

Empresa	Regiões					Totais	Investimentos (US\$ milhões)
	Ásia e Pacífico	Europa e Ásia Central	América Latina e Caribe	Oriente Médio Magreb	África Subsaariana		
Suez							
Lyonnais des Eaux	11	7	6	2	2	28	16,153
Vivendi	4	3	3	0	3	13	5,275
Águas de Barcelona	0	0	6	0	0	6	9,072
Thames Water	4	1	1	0	0	6	1,375
Sauer-Bouygues	1	1	0	0	3	5	38
<b>TOTAL</b>	<b>20</b>	<b>12</b>	<b>16</b>	<b>2</b>	<b>8</b>	<b>58</b>	<b>31,913</b>

Fonte: Banco Mundial in Revista “La era urbana”, 1999, pg.19.

Como se pode ver no quadro acima, nas regiões onde mais falta água potável, tais como Oriente Médio e África, é onde há menos investimentos. Isto aponta para um outro risco, de que o setor privado somente explorará a distribuição de água, onde ela gera lucros e o Estado, fica com a responsabilidade de atender o restante, onde não há retorno e pior, sem a possibilidade de fazer os que podem pagar mais, subsidiar os que podem menos. É o que se chama de “Colheita da Cereja”, isto é, colher apenas a fruta mais nobre e cara

deixando “as mais baratas e vulgares para os pássaros”.

Atualmente, o mercado mundial de água gira em torno de US\$ 800 bilhões, sem falar na sua industrialização, como, por exemplo, a venda de água engarrafada, por empresas como a Nestlé que hoje é a gigante do ramo e que simplesmente têm secado fontes tradicionais de água mineral.

Uma outra notícia ruim é o sistema pré-pago de fornecimento de água que funciona de maneira semelhante a um “telefone pré-pago”. No lugar do hidrômetro da residência, é instalado um aparelho acoplado a um controle central que gerencia o consumo. Esse gerenciador é controlado por um computador da empresa de água e é carregado a partir de uma senha disponível no cartão pré-pago que determina o crédito de água. Quando este acaba, pode ser renovado ou, no limite, o consumidor pode pedir um único empréstimo que será debitado no próximo cartão.

Não podendo renovar o cartão ou fazer o empréstimo, o fornecimento de água é imediatamente cortado. Embora elogiado pelo Banco Mundial como uma solução para reduzir a falta de pagamento pelos serviços, o impacto dos medidores pré-pagos nas áreas mais pobres é um tremendo desastre como demonstram algumas experiências na África onde torneiras públicas foram substituídas por gerenciadores pré-pagos. Acabou-se a solidariedade anteriormente existente, quando uma família dividia sua água com outra que por algum motivo não podia buscá-la e doenças ligadas ao consumo de água contaminada, como cólera e outras, tornaram-se usuais.

Na Inglaterra, este sistema começou a ser implantado na década de 1990, mas devido aos problemas de saúde que os cortes de fornecimento começaram a provocar, aprovou-se em 1998 uma nova Lei de Água, que não reverteu as privatizações, mas pelo menos proibiu o uso do sistema pré-pago devido ao vínculo entre fornecimento de água e saúde.

No Brasil já há experiências e testes em andamento em, pelo menos, três companhias estaduais de saneamento: Saneatins de Tocantins, Saneago de Goiás e Sabesp de São Paulo. No entanto, o Artigo 22 do nosso Código de Defesa do Consumidor é claro quando diz que *“os órgãos públicos têm de fornecer de forma contínua os serviços considerados essenciais”*.

Isto deveria bastar para defender os consumidores dos cortes, porém as empresas argumentam que o sistema pré-pago também é eficiente para outros fins, tais como, controle de gastos, detecção de vazamentos, combate a fraudes e, principalmente, economia de água devido a melhor utilização e controle do consumo.

### ***A situação do serviço de água e saneamento básico no Brasil***

Os primeiros serviços públicos de distribuição de água e rede de esgotos, minimamente organizados no Brasil, foram concessões dadas a empresas privadas, a partir da segunda metade do século XIX e início do século XX que, no entanto, prestavam um serviço de má qualidade e a partir dos anos 1940 muitas delas foram encampadas por governos estaduais.

Foi neste período que surgiu o primeiro instrumento jurídico de caráter institucional para regular a utilização dos recursos hídricos nacionais com a preocupação principal de atender o nascente setor elétrico e as usinas que se planejava construir. Era o Código de Águas que, no entanto, tem impactos até hoje na legislação do saneamento ambiental.

Em seguida desenvolveu-se um processo de constituição de autonomia de gestão com o surgimento dos Departamentos ou Serviços Autônomos de Água e Esgoto – DAAE ou SAAE em nível municipal e alguns departamentos estaduais de saneamento na forma de autarquias. Surgiram também os primeiros mecanismos de financiamentos públicos para o setor por intermédio de fundos e bancos, federais e estaduais, bem como de organismos governamentais para tratar de temas específicos relacionados à água, como por exemplo, o Departamento Nacional de Obras Contra a Seca – DNOCS, entre outros, que também fomentaram o desenvolvimento do setor.

Na década de 1960, o processo de busca de autonomia prosseguiu com o surgimento de autarquias municipais, principalmente nas cidades maiores, enquanto a gestão por meio da administração municipal direta era uma característica das pequenas cidades. Foi quando também se criou o Sistema Financeiro da Habitação – SFH, o Banco Nacional da Habitação – BNH e o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – FGTS que além de financiar projetos habitacionais, também financiaria obras de saneamento básico.

Em 1971 o governo Médici criou o Plano Nacional de Saneamento – PLANASA que durou formalmente até 1992,

embora na prática deixasse de haver uma política nacional de saneamento quando o BNH foi extinto em 1986. O PLANASA rompeu com a tradição de gestão municipal do setor retirando uma série de atribuições que eram dos municípios e transferindo o planejamento, financiamento e a política tarifária para a esfera federal.

Assim, os municípios teriam que concordar com a transferência de seu poder concedente para a respectiva Companhia Estadual de Saneamento Básico – CESB. Aquele que não assinasse a autorização seria excluído do Sistema Financeiro de Saneamento – SFS que existia no âmbito do BNH e que reunia os recursos de empréstimos internacionais, do orçamento federal, dos estados e, principalmente, do FGTS destinados ao setor de saneamento.

O PLANASA obteve a adesão de mais de dois terços dos municípios brasileiros e se mostrou bem sucedido na ampliação da cobertura de serviços, principalmente em relação ao abastecimento de água e adotou uma política tarifária ao mesmo tempo realista e redistributiva. Entretanto, o SFS entrou em colapso junto com a falência do BNH cujas funções foram transferidas para a Caixa Econômica Federal – CEF.

As 27 CESB's criadas a partir do PLANASA são atualmente responsáveis pelo abastecimento de água de 3.892 municípios, aproximadamente 70% do total e que representam 75% da população urbana do Brasil. No entanto, elas respondem pelo esgotamento sanitário em apenas 802 municípios, 14,4% do total que concentram 51% da população urbana do país.

As entidades que pertencem à administração direta municipal ou autarquias dessa esfera são responsáveis pela distribuição de água em 1.607 municípios, quase 30% do total, localizadas principalmente nos estados de São Paulo, Minas Gerais e Rio Grande do Sul e que representam cerca de 21% da população urbana brasileira. Porém, este modelo de gestão responde pela coleta de esgoto de 4.715 municípios onde vivem aproximadamente 45% da população urbana nacional. Há ainda em torno de 300 municípios pequenos e pobres situados nas regiões norte, nordeste e centro-oeste que têm seus serviços geridos com assistência da Fundação Nacional da Saúde – FUNASA do Ministério da Saúde.

A Constituição Federal de 1988 foi marcada pela descentralização político-administrativa e fiscal em muitos de seus artigos, visando inovar estrategicamente a gestão pública e no caso do saneamento básico ela prevê que haja cooperação entre as três esferas de governo que deverá ser regulamentada por Lei Complementar, o que leva à interpretação que neste setor prevalecem “competências comuns” ou “supletivas” e, portanto, nenhuma esfera de governo poderia decidir sobre concessões sem anuência das demais. Esta interpretação dificulta, sobremaneira, a privatização das empresas estaduais, pois elas dependeriam da concordância de todos os municípios, que no mínimo exigiriam alguma compensação para fazê-lo.

De acordo com o Censo 2000, quase 90% da população urbana já tinham acesso a água encanada, o que significava que cerca de 15 milhões de pessoas ainda estavam

desprovidas deste serviço nas cidades brasileiras. Eram basicamente populações de baixa renda que moram em assentamentos irregulares nas periferias das grandes cidades e em pequenos municípios pobres no interior do país (Vargas e Lima, 2004, pg. 4).

Quanto ao esgotamento sanitário, aproximadamente 63 milhões de brasileiros, 46% da população urbana não possuíam domicílios conectados às redes de esgoto e apenas 35% destes esgotos são tratados de alguma forma, enquanto o restante é simplesmente despejado nos diferentes corpos d'água de superfície (Vargas e Lima, 2004, pg. 5).

Este quadro, ainda que superficial, demonstra o quanto se faz necessária uma política mais eficaz para o saneamento básico no Brasil.

### ***As privatizações no setor***

O modelo de gestão emanado da nova Constituição, embora visasse descentralizar e democratizar a administração pública, também inspirava a participação de novos atores na prestação de serviços, tais como cooperativas, empresas privadas e consórcios ao lado das empresas estatais numa conjuntura onde a capacidade de investimento do Estado estava muito debilitada.

Os governos Collor e Itamar propuseram um Programa de Modernização do Setor Saneamento – PMSS que visava a universalização dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário até 2010 com base em investimentos previstos e equivalentes a R\$ 40 bilhões na época. Parte destes

recursos viriam do setor privado assim que fossem definidos quais mecanismos de concorrência, qual esfera de governo deteria poder concedente e a separação entre prestação de serviços (preferencialmente privada) da regulação (obrigatoriamente pública). Este estudo foi financiado pelo Banco Mundial e elaborado pelo IPEA.

O governo FHC, conforme já mencionado, patrocinou a Lei No 8.987 de 13/02/1995, a Lei de Concessões, que tinha origem num projeto seu de 1990 como senador, para regulamentar a concessão dos serviços públicos e abrir caminho para a participação de empresas privadas nos vários setores. Ele ainda tentou, por meio do Projeto de Lei 4147 de 2001, transferir poder concedente dos municípios das regiões metropolitanas para os estados. Esta proposta foi retirada da pauta do Congresso pelo Governo Lula.

Coerente com sua visão liberalizante e para atender às orientações dos ajustes determinados pelo “Consenso de Washington”, o governo FHC destinou grandes volumes financeiros para a manutenção da estabilidade econômica e reduziu expressivamente os investimentos nas áreas sociais e no saneamento básico. Este último pode ser visto no próximo quadro.

**Quadro 1: Participação do setor de saneamento no orçamento total entre 1995 e 1999**

<b>ANO</b>	<b>Investimento em Saneamento (%)</b>
1995	0,06
1996	0,18
1997	0,16
1998	0,11
1999	0,02

Fonte: Deseq – CUT, 2000.

Apesar das dificuldades criadas pelo marco regulatório existente, aproximadamente 63 municípios já entregaram seus serviços de água e esgotos à administração privada por meio de 58 concessões (Algumas envolvem mais de um município). Elas se localizam principalmente nas regiões sul e sudeste, onde houve maior número de cidades grandes e médias que rejeitaram as regras impostas pelo PLANASA na época, mas também incluem duas capitais de outras regiões como Manaus e Campo Grande. A população atendida é de aproximadamente 6,0 milhões de pessoas.

Os principais casos representam concessões plenas da prestação de serviços de água e esgoto e são consideradas não-onerosas, pois as empresas privadas não adquiriram a posse das instalações das autarquias e nem foram realizadas obras públicas a serem compensadas, mas somente o direito de explorar os serviços por um certo tempo, normalmente 30 anos, mediante o compromisso de realizar investimentos para aprimorar e ampliar o atendimento.

Ao lado destas há ainda algumas dezenas de municípios que optaram por delegar apenas um dos dois serviços para o setor privado, bem como alguns casos de contratos de permissão envolvendo partes de um ou dos dois serviços como a

construção e operação por prazo determinado de estações de tratamento de água e/ou de esgotos por empresas privadas mediante remuneração paga pelos contribuintes e que retorna ao patrimônio da empresa quando a concessão termina. É o que se chama de BOT (Build Operate and Transfer – Construir Operar e Transferir). Há ainda casos onde as concessões de água e de esgoto, foram outorgadas a duas empresas privadas diferentes.

Por fim, há também exemplos de abertura de capital por meio da venda de parte das ações de algumas empresas estaduais como a Sabesp que alienou 16,4% de suas ações preferenciais (sem direito a voto) por R\$ 586 milhões. Há duas empresas estaduais que tem participação acionária do setor privado, a SANEATINS de Tocantins e SANEPAR do Paraná.

A previsão é que o número de privatizações deverá aumentar tendo em vista que muitas concessões municipais estão próximas de vencer. É o que está acontecendo no estado de Mato Grosso, onde a SANEMAT não demonstra interesse em mantê-las, deixando somente a alternativa de criar empresas municipais ou privatiza-las, o que já está ocorrendo em 25 municípios. E mesmo assim, não sem dificuldades. Na cidade de Tangará, por exemplo, diversos vereadores perderam seus mandatos por aceitar subornos de R\$ 10 a 40 mil para aprovar a privatização da concessão do abastecimento de água e no fim, a própria Câmara revogou a lei aprovada anteriormente.

As principais iniciativas são descritas nos dois próximos quadros. O primeiro apresenta a situação no estado de São Paulo que possui atualmente o maior número de concessões e as modalidades mais variadas e o segundo trata dos demais estados.

**Quadro 2: Concessões privadas de serviços de saneamento no estado de São Paulo**

Município	Operadora Local	Acionistas	População	Modalidade	Início	Prazo (anos)
Pereiras	Novacon	Novacon	4.850	Plena	09/1994	n.d.
Limeira	Águas de Limeira	Lyonnaise des Eaux e CBPO	217.489	Plena	06/1995	30
Mineiros do Tietê	Saneciste	Saneciste	9.462	Plena	08/1995	n.d.
Birigüi	Aquapérولا	Hidrogesp	100.000	Água - BOT	07/1995	n.d.
Ribeirão Preto	Ambient	CH2M Hill, Rek	450.690	Esgoto	09/1995	n.d.
Jaú	Águas de Mandaguahy	Amafi, Resil, Multiservice, Tejofran	97.354	Água	10/1998	n.d.
	Primav	Primav		Esgoto	10/2000	n.d.
Jundiaí	CSJ	Augusto Velloso, Coveg, Tejofran	288.644	Esgoto - BOT	09/1998	n.d.
Ourinhos	Telar Eng.	Telar	79.148	Esgoto	02/1996	n.d.
	Águas de Esmeralda	Hidrogesp, Multiservice		Água - Subconcessão	09/1996	n.d.
Itú	Cavo Itu	Cavo	112.939	Esgoto	05/1998	n.d.
Araçatuba	Sanear	Amafi, Multiservice, Tejofran, Resil	157.467	Esgoto	01/2000	n.d.
Cajamar	Águas de Cajamar	Multiservice, Rek, Hidrogesp	33.707	Água	09/1997	n.d.
Tuiuti	Ribeirão do Pântano E.S. de Tuiuti	Novacon	3.000	Plena	11/1996	n.d.
Salto	Saneciste	Saneciste	100.000	Esgoto e contas de água	12/1996	n.d.
Mairinque	Ciágua	Villanova e Guaimbê	35.000	Plena	05/1997	n.d.
Marília	Águas de Marília	Hidrogesp, Telar, Infra	180.000 (60.000 atendidas)	Água - BOT	12/1998	n.d.
Matão	n.d.	n.d.	76.853	Esgoto	n.d.	n.d.
Mauá	Ecosama	n.d.	406.242	Esgoto	n.d.	n.d.
São Carlos	n.d.	n.d.	214.786	Água - BOT	n.d.	n.d.

Fonte: Abecon, Bndes e SNIS (Elaboração própria).

**Quadro 3: Concessões privadas de serviços de saneamento nos demais estados**

Estado	Município	Operadora Local	Acionistas	População Atendida	Modalidade	Início	Prazo (anos)
AM	Manaus	Águas do Amazonas	Suez Lyonnaise des Eaux	1.294.000	Plena	07/2000	30
ES	Cachoeiro Itapemirim	Citágua	Água Branca, CEPEMAR	178.680	Plena	07/1998	30
MG	Araújos	Sanarj Concession	Global Engenharia, Planex Consultoria	4.792	Plena	11/2002	30
	Bom Sucesso	Águas de B. Sucesso	Idem	16.312	Plena	12/2002	25
	Paraguaçu	Coságua	Idem	16.349	Plena	07/2000	30
MS	Campo Grande	Águas Guariroba	Agbar, Cobel e Sanesul	759.978	Plena	10/2000	30
MT	Diamantino	Nortec	Nortec C.E.S. Ltda	18.580	Plena	n.d.	n.d.
	Nobres	Economid Engenharia	E. de San. de Nobres	15.000	Plena	02/1999	n.d.
	Sorriso	Águas de Sorriso	Perenge	35.605	Plena	2000	n.d.
PA	Paraupabas	SAEP	Condominium Empr. Amb.	71.568	n.d.	n.d.	n.d.
	Tucuruí		Hidrogesp	50.000	Plena	04/1999	n.d.
PR	Rio Branco do Sul	Água Viva Saneamento Básico	Tibagi Engenharia	25.000	Plena	03/1999	n.d.
	Paranaguá	Águas de Paranaguá	Carioca, Developer, Castilho, Porto de Cima	128.975	Sub-concessão plena	03/1997	28
RJ	Sub-região Lagos 1*	Águas de Juturnaiba	Developer, Cowan	137.163	Plena	03/1998	25
	Sub-região Lagos 2*	Prolagos	Águas de Portugal	412.573	Plena	07/1998	25
	Campos dos Goitacazes	Águas do Paraíba	Developer, Carioca, Q. Galvão	350.000	Plena	09/1999	30
	Guapimirim	Fontes da Serra	Emissão Engenharia	25.788	Plena	05/2001	30
	Niterói	Águas de Niterói	Developer, Cowan, Carioca, Q. Galvão, Trana	465.000	Plena	11/1999	30
	Petrópolis	Águas do Imperador	Idem	229.559	Sub-concessão plena	01/1998	30
	N. Friburgo	CAENF	Earth Tech, Tyco Group	144.000	Plena	07/1999	25

Fonte: Abecon, Bndes e SNIS (Elaboração própria).

\* A sub-região Lagos 1 envolve os municípios de Araruama, Silva Jardim e Saquarema.

\*\* A sub-região Lagos 2 envolve os municípios de Armação de Búzios, Arraial do Cabo, Cabo Frio, Iguaçu Grande e São Pedro da Aldeia.

As empresas que compõem a maioria dos diferentes consórcios que assumiram as concessões são conhecidas empreiteiras brasileiras do setor de construção e engenharia. Porém, há presença de empresas estrangeiras que atuam no setor internacionalmente, como a Suez Lyonnaise des Eaux, Águas de Barcelona, Águas de Portugal e das norte americanas Earth Tech e Tyco Group que são do mesmo grupo empresarial e tem sede registrada em Bermuda, um paraíso fiscal.

Entre as várias experiências de privatização de serviços de água e esgoto ocorridos no Brasil, apresentaremos três estudos de casos: Limeira, Campo Grande e Região dos Lagos no Rio de Janeiro.

### ***8º Caso: A privatização do serviço de água e esgoto de Limeira em São Paulo.***

Em 1995 havia 295 municípios onde a Sabesp não operava. Destes, 54 possuíam mais de 50 mil habitantes o que os tornavam atraentes para a privatização e vários deles, principalmente os mais visados, como Limeira, Catanduva, Leme, Jacareí, Indaiatuba, Valinhos e Rio Claro já detinham cobertura de abastecimento de água e de coleta de esgotos superiores a 90%. Além disso, as empresas que atendiam a estas cidades eram todas superavitárias.

Havia ainda, além destes municípios citados, dois outros onde ocorreram tentativas de privatização entre 1995 e 1998: Guarulhos e Matão. O primeiro tinha cobertura inferior a 90% e o serviço do segundo era deficitário. Algumas outras empresas igualmente deficitárias, como Campo Limpo

Paulista, Itararé, Várzea Grande Paulista, Hortolândia e Mogi das Cruzes preferiram outorgar suas concessões para a própria Sabesp, este último de forma parcial.

Neste período, as Câmaras Municipais de Leme, Guarulhos, Jacaré e Limeira aprovaram Projetos de Lei permitindo a concessão dos seus serviços de abastecimento de água e coleta de esgoto, mas a privatização foi somente efetivada em Limeira. Nas demais cidades mencionadas, tudo foi interrompido posteriormente, inclusive com revogação dos PL's.

A prefeitura de Limeira contratou em 1994, ainda antes da aprovação da Lei Federal de Concessões, uma empresa de consultoria chamada Socienco, sob o critério de Notória Especialização para fazer o estudo de viabilidade da outorga de concessão do sistema municipal de saneamento ao setor privado.

Já no final de abril de 1994, o prefeito enviou um Projeto de Lei para Câmara Municipal para ser votado em regime de “urgência especial”. Como esta se reunia apenas às segundas feiras, foi convocada uma reunião extraordinária para a sexta feira, dia 29 e o projeto foi direto para um relator da bancada governista que em poucas horas deu seu parecer favorável. Uma nova reunião extraordinária foi convocada para o dia 1º de Maio, um domingo e feriado, onde todas as emendas da oposição foram rejeitadas e o Projeto aprovado por 15 votos a 6. Poucos dias depois foi lançado o edital (Sanchez, 2000, pg. 5).

Este exigia que as empresas concorrentes já tivessem operado o saneamento em cidades com no mínimo 10 mil

domicílios, o que significava cidades com no mínimo 40 mil habitantes. Este tipo de empresa não existia no Brasil, o que obrigaria as interessadas a se coligarem com empresas estrangeiras se quisessem competir.

Este edital foi contestado na justiça por uma empresa nacional e o processo paralisou-se. Ele foi retomado no ano seguinte, por intermédio de um novo edital e um consórcio composto pela Suez Lyonnaise des Eaux<sup>13</sup> (França) e a construtora Odebrecht (Brasil), cada uma com 50% de participação, gerou a empresa Águas de Limeira que venceu a licitação e assumiu a concessão por 30 anos.

O contrato assinado em junho de 1995 previa o seguinte:

- *A prefeitura assumiria dívidas da antiga SAAE no valor de R\$ 64 milhões, bem como o seu passivo trabalhista.*
- *A SAAE seria transformada em órgão fiscalizador com o quadro de funcionários drasticamente reduzido.*
- *A Águas de Limeira ampliaria o abastecimento de água para 95% da população urbana e a coleta de esgotos para 80% durante os primeiros cinco anos.*
- *A nova empresa também se comprometeria a realizar investimentos da ordem de R\$ 98,4 milhões até*

---

<sup>13</sup> Esta empresa opera no Brasil sob o nome fantasia de Ondeo Services e além de Limeira controla a concessão de Manaus sob a denominação Suez Ambiental.

*2025 para ampliar reservatórios, reduzir índices de perdas, tratar esgoto, entre outros, sendo 40% nos cinco primeiros anos.*

*- A previsão do valor global do contrato, incluindo a projeção de receitas era de R\$ 495,5 milhões até o final da concessão.*

Nos primeiros meses a tarifa aumentou, a quota mínima de consumo subsidiado reduziu-se de 10 para 5 m<sup>3</sup> e começaram as primeiras reclamações sobre a queda na qualidade de serviços.

Diante da maneira truculenta e açodada como o processo legislativo foi encaminhado e devido a suspeita de ligações entre a Socienco e a Odebrecht, indícios de enriquecimento ilícito do prefeito, possíveis irregularidades no edital, foi instalada uma Comissão Parlamentar de Inquérito na Câmara Municipal que não conseguiu aprovar um relatório consensual. Porém, o Ministério Público impetrou uma ação civil solicitando a anulação da concessão e o Tribunal de Contas do Estado – TCE também apontou graves irregularidades no processo.

Em função das disputas judiciais que deram ganhos de causa às duas partes em diferentes instâncias as tarifas ficaram congeladas por cinco anos e em 2001 concluiu-se uma renegociação dos termos do contrato entre a prefeitura e a empresa. Neste acordo, a Águas de Limeira foi autorizada a reajustar suas tarifas em 63%, em três parcelas para posteriormente reajusta-las anualmente, bem como modificar o cronograma inicial de investimentos até 2009, embora ampliados para R\$

50 milhões. Em contrapartida ela assumiu parte da dívida da antiga SAAE no valor de R\$ 20 milhões e comprometeu-se a repassar a ela 9,5% da receita líquida dos serviços, equivalente a R\$ 250 mil mensais e suficientes para cobrir suas despesas com manutenção e pagamento da aposentadoria de ex-empregados. Por fim, a empresa dispôs-se também a oferecer uma tarifa social para cerca de cinco mil famílias mais pobres.

Apesar do acordo e encerramento das pendências judiciais, não há dúvidas de que o processo foi viciado e que houve manipulação de informações para favorecer o consórcio vencedor. Aliás, é uma característica das operações da Suez Lyonnaise des Eaux na América Latina de somente entrar nas licitações tendo acordo prévio com as autoridades locais. Foi assim em Mendoza e Córdoba na Argentina, Limeira e ela tentou algo semelhante em Guarulhos aonde a Câmara Municipal chegou até a aprovar a privatização, porém ela foi barrada posteriormente (Sanchez, 2000, pg. 9).

Tendo em vista que antes da privatização o serviço já era de alta cobertura (superior a 90%), o valor da tarifa era módico e que a SAAE, embora endividada, tinha todas as condições de se recuperar, a única vantagem que se poderia destacar na transferência da concessão ao setor privado, é a conclusão da Estação de Tratamento de Esgotos do Ribeirão Tatu que atualmente assegura o tratamento de 80% do esgoto da cidade. No entanto, a construção desta estação já tinha sido iniciada ainda pela própria SAAE, mas estava interrompida devido ao seu endividamento. Portanto, fez-se “muito barulho por nada” e tudo indica que quem levou vantagens foram a empresa, a Socienco e o ex-prefeito da época da concessão.

## ***9º Caso: A privatização do serviço de água e esgoto de Campo Grande em Mato Grosso do Sul***

No final da década de 1990 venceu a concessão do serviço de abastecimento de água e coleta de esgotos da cidade de Campo Grande, capital do estado do Mato Grosso do Sul que estava outorgada a Sanesul S.A., a CESB do estado. A opção da prefeitura municipal da época foi assumir a concessão dos serviços por meio de uma empresa criada para esta finalidade, a Águas de Campo Grande.

Apesar das promessas contrárias, a prefeitura apresentou um Projeto de Lei na Câmara para oferecer a concessão ao setor privado e uma vez aprovado, aconteceu o processo de licitação que foi vencido por um consórcio liderado pela empresa Agbar (Sociedad General de Águas de Barcelona S.A.) da Espanha com 50% das ações, Cobel – Construtora e Engenharia Ltda. (Brasil) com 41% e a Sanesul S.A. com 9% que formaram a empresa Águas Guariroba no final de setembro de 2000.

O contrato foi assinado com a prefeitura em outubro de 2000 e a concessão foi outorgada a esta empresa por 30 anos, passível de ser renovada por igual período. A contrapartida foi de investir um total de R\$ 271,24 milhões nos serviços de água e esgoto durante este período para garantir a universalização do abastecimento de água em 2030 e 70% de cobertura na coleta de esgotos. Atualmente, 98% da população recebem abastecimento de água, favorecido pelos numerosos mananciais existentes no município. Porém, apenas 32% dos domicílios possuem coleta de esgotos contra 18% no início do contrato.

Apesar da ampliação do fornecimento de água e mesmo de coleta de esgotos, de acordo com informações prestadas pelo presidente do Sindágua de Campo Grande, o compromisso no tocante aos investimentos para melhorar a manutenção das redes, falta d'água, religações, atendimento aos consumidores, etc, não foi cumprido, a ponto de ter havido uma intervenção da prefeitura na empresa por 90 dias em 2004.

Os mananciais da região são abundantes, o que favorece a boa qualidade da água, porém não existe um instituto independente na cidade que pudesse monitorar este fator por meio de análises periódicas.

Neste mesmo ano, a empresa foi a campeã em queixas no PROCON com mais de 500 reclamações fundamentadas sobre o valor das faturas e pela vinculação da ligação do fornecimento de água à quitação de débitos de antigos locatários ou proprietários. Ou seja, os novos inquilinos ou proprietários de um imóvel teriam que pagar por uma água que não consumiram. Isto acabou sendo solucionado com a intervenção do PROCON que entendeu que o contrato é entre a empresa e o consumidor e não entre a empresa e o imóvel.

Uma outra queixa partiu de uma Associação de Condomínio em 2002, devido à introdução da cobrança sobre a coleta de esgotos, uma vez que muitos deles não eram atendidos por este serviço.

Como ocorre usualmente nas privatizações, no caso de Campo Grande também houve demissões de trabalhadores. A Sanesul possuía 480 funcionários na capital antes da privatização e agora a Águas Guariroba emprega apenas 279, o que representou um corte de 42%.

A acionista majoritária, Águas de Barcelona, politicamente era a responsável pelo não cumprimento dos valores e prazos dos investimentos e argumentava que os valores das tarifas aprovados pela prefeitura provocavam prejuízos. Estes se encontram atualmente nos seguintes patamares:

- *A tarifa social é de R\$ 0,75 para a faixa de consumo até 20m<sup>3</sup> e a residencial varia de R\$ 1,67 para consumos até 10 m<sup>3</sup> até R\$ 3,88 para os consumos acima de 50m<sup>3</sup>. A taxa de esgoto é de aproximadamente dois terços destes valores.*

As ações da Águas de Barcelona foram vendidas em novembro de 2005 e um novo consórcio foi formado com as empresas BERTIN e EQUIPAV detendo 81% das ações, a Cobel Construtora reduziu sua participação para 10% e a Sanesul S/A manteve seus 9%.

### **10º Caso: A privatização na Região dos Lagos no Rio de Janeiro**

Esta região do estado do Rio de Janeiro é composta por oito municípios, onde o serviço de água e esgotos originalmente era atendido pela concessionária estadual Companhia Estadual de Água e Esgoto – CEDAE. Nestas cidades vivem ao redor de 400 mil pessoas, porém esta população quase triplica no verão devido ao turismo.

Em 1996, o governo do estado, por meio da própria CEDAE, articulou um acordo com as prefeituras da região para transferir o serviço para o setor privado. O convênio assinado dividiu a região nas duas áreas de concessão descritas no

quadro 3: a sub-região 1 que viria a ser atendida pela Águas de Juturnaíba e a sub-região 2 pela Prolagos.

A segunda abrange uma área de cinco municípios (Búzios, Cabo Frio, Iguaba Grande, São Pedro da Aldeia e Arraial do Cabo) com aproximadamente 250 mil habitantes. Esta foi licitada e por se tratar de uma concessão onerosa precedida de obras públicas, a principal condição para definir a empresa vencedora era a melhor oferta pela exploração dos serviços.

Além disso, estava prevista também uma série de obras e serviços a serem assumidos pela nova concessionária, de acordo com um cronograma que priorizava os primeiros anos. Estas obras incluíam para a água a implantação de nova captação, adutoras, estação elevatória, estação de tratamento, novos reservatórios, trechos de rede de distribuição, novas ligações e sistema de medição. Para o esgotamento sanitário, as exigências eram implantar e repor rede coletora, implementar novas ligações e construir estações de tratamento em todos os municípios.

A concessão foi de 25 anos e a área de atendimento ficaria limitada a cota 90 o que significou que os residentes em áreas acima de 90 metros de altitude não precisariam ser atendidos e para as demais áreas o edital especificou uma série de metas mínimas a serem atingidas durante os períodos de pico da presença da população flutuante. Estas variavam de 80% a 90% de cobertura para o abastecimento de água entre o terceiro e o 12o ano e de 30% a 70% para o sistema de esgotos no mesmo período.

O valor total do contrato foi estimado em R\$ 667 milhões, incluindo projeção de receitas, investimentos de R\$

160 milhões e o valor da outorga de R\$ 34,3 milhões. Este último foi dividido em R\$ 2,0 milhões pagos no início da operação e 24 parcelas anuais de R\$ 1.346.000,00 reajustados de acordo com as tarifas e repartidos igualmente entre estado e municípios.

O vencedor da licitação foi a empresa Águas de Portugal, controlada pelo Estado português e a concessão passou a ser regulada e fiscalizada por uma agência criada para este fim, chamada ASEP, com grau elevado de autonomia financeira e política.

Embora as metas fossem superadas, principalmente no fornecimento de água nos primeiros seis meses, no médio e longo prazo não foram cumpridas. A ASEP chegou a multar a concessionária e também intermediou a negociação de uma revisão contratual para antecipar investimentos e evitar aumentos exagerados de tarifas em troca de descontos no pagamento pela outorga.

Um outro problema é a ausência de tarifa social e tampouco há interação com as prefeituras, o que prejudica, particularmente, o planejamento numa região, que além da população flutuante devido ao turismo, é objeto de crescentes migrações e assentamentos irregulares.

## ***Avaliação***

As privatizações no setor de saneamento não atingiram a dimensão do setor elétrico e do gás canalizado devido, principalmente, às dificuldades de ordem legal e institucional.

Porém, onde ocorreram, receberam uma avaliação melhor do que os outros setores estudados neste trabalho. Isto

porque a cobertura dos serviços era baixa em algumas cidades, como em Campo Grande ou o serviço estatal era deficitário e sofrível, o que era o caso da região assumida pela Prolagos. Contratos bem amarrados e o aumento da base de arrecadação por meio de novas ligações têm impedido que houvesse altas despropositadas de tarifas até o momento. Em muitos casos é a concessionária estadual que fornece a água, a qual em alguns casos, é subsidiada. Mesmo assim, as tarifas em Nova Friburgo, embora muito baixas, chegaram a subir quase 6.000% de acordo com a denúncia da ASEAC – CEDAE.

Quanto às tarifas sociais, as concessionárias privadas resistem o máximo que podem antes de implanta-las e em muitos lugares ela simplesmente não existe. Se por um lado uma parcela importante da população nunca teve acesso aos serviços básicos de saneamento, a forma empresarial como se definem as tarifas e os investimentos, tende a excluí-la definitivamente deste acesso.

Constata-se também que a melhoria na qualidade da água que é fornecida não é automática e houve vários editais onde esta condição não foi exigida e há lugares onde isto não é sequer monitorado até hoje. O que sem dúvida é preocupante pela relação do abastecimento de água com boas condições de saúde.

Verificamos também que a pressa em aprovar as concessões em vários casos tem ferido a ética e estimulado a aplicação de medidas políticas autoritárias enfiando as privatizações “goela abaixo” da sociedade sem um mínimo de preocupação de proporcionar instrumentos de fiscalização e controle social.

Por fim, como nos casos anteriores, os trabalhadores das empresas pagam um alto preço pelas privatizações com a perda de empregos, terceirização e redução de direitos.

Os empresários que atuam no setor mesmo assim se queixam que o retorno dos investimentos é lento, cerca de dez anos. Porém, o retorno é compensador, pois o lucro anual oscila entre 20 a 23% do investido e se considerarmos que uma parte importante dos recursos investidos é emprestada do BNDES, a situação torna-se ainda mais favorável, como foi o caso da empresa Águas de Niterói que entre 2000 e 2003 previa desembolsar R\$ 115 milhões, dos quais R\$ 54 milhões sairiam deste banco (Gazeta Mercantil, 07/02/2002).

A pergunta que não quer calar é que alternativa temos diante de uma situação onde ainda falta muito para atingir a cobertura universal do abastecimento de água e coleta de esgotos de boa qualidade?

O quadro do setor descrito anteriormente e a atualização dos números do PMSS (v. pg. 77) levaram a Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental do Ministério das Cidades a estimar que haveria a necessidade de investir R\$ 6,0 bilhões ao ano até 2020 para atingir a universalização.

Em recente entrevista televisiva, o atual secretário informou que em 2005 havia a disponibilidade de R\$ 5,0 bilhões e que não foram totalmente gastos porque ou os municípios que solicitavam recursos estavam inadimplentes com a Previdência Social ou outras obrigações ou simplesmente não possuíam projetos.

Isto significa que o tema é mais técnico e político que financeiro, pois para dispor de R\$ 6,0 bilhões ao ano há a

necessidade de crescimento do PIB da ordem de 4,0% ou então maior flexibilidade no tocante ao superávit primário e se tomarmos o resultado de 2005 faltou apenas R\$ 1,0 bilhão.

Portanto, o debate é sobre o desenvolvimento de um modelo público de saneamento sustentável no tempo e não de promover remendos conjunturais por meio do setor privado. A questão é como articular a atuação das três esferas de governo, promover a capacitação técnica, eliminar os entraves ao financiamento, definir os padrões de qualidade, níveis tarifários adequados e os respectivos subsídios e mecanismos eficazes de controle social.

## ***Capítulo V: O favorecimento ao setor privado em outras áreas***

Foi mencionada na introdução do texto a implementação da política econômica orientada pelo “Consenso de Washington” que promoveu a transferência de grandes volumes de recursos do orçamento brasileiro para credores externos e investidores financeiros de várias origens em detrimento de gastos em políticas sociais. Manter a estabilidade econômica por meio do superávit primário e a taxa de juros, é uma opção política que foi implementada a partir da crise cambial de 1998 e que também tem restringido a capacidade governamental de investir mais no setor público.

Ambas as políticas demandavam grandes recursos do orçamento público e para assegurar-los criou-se um processo, com forte adesão da mídia, aonde a opinião pública vai sendo convencida que a única opção para assegurar a continuidade na implementação das políticas públicas e garantir serviços de boa qualidade é convencer o setor privado a financia-las. Como este “generosamente” se dispõe a fazê-lo desde que haja “regras claras”, conforma-se um ambiente favorável para

aprovação de medidas legislativas que transferem atividades públicas, inclusive as mais importantes para a população, para o setor privado.

Diante disto temos situações, aonde governantes de diferentes esferas se rendem às necessidades conjunturais e buscam parcerias para promover a aplicação de recursos privados nas suas respectivas administrações e temos também a situação, onde governantes fazem de tudo para favorecer o setor privado por mera convicção ideológica.

Este era o típico caso do governo FHC, assim como é o governo Alckmin em São Paulo. No início do governo FHC, além das mudanças que ele promoveu no capítulo da ordem econômica da Constituição havia também o debate sobre a exploração e o refino do petróleo. Só para exemplificar mais uma vez: o governo federal argumentava que era necessário quebrar o monopólio da Petrobrás para promover concorrência no setor que levaria a maior eficácia.

Falar em concorrência no setor do petróleo é provavelmente uma das maiores falácias possíveis, pois se trata de um dos setores econômicos mais monopolizados no mundo e que é dominado pelas chamadas “Sete Irmãs” (Exxon, Shell, BP, Gulf, Texaco, Mobil e Chevron) que agora são cinco, após a fusão de algumas delas (Exxon – Mobil e Texaco – Chevron). Portanto, se o problema fosse monopólio, privatizar a Petrobrás nada mais seria que simplesmente trocar um monopólio por outro.

O resultado do debate foi uma privatização pelas beiradas com a aprovação da Lei 9478/97, conhecida como a “Lei do Petróleo” que possibilitou a licitação das concessões de

áreas de exploração de petróleo no território nacional, tanto terrestre quanto marítimo. Atualmente existem 40 empresas privadas extraindo petróleo no Brasil, das quais 34 são estrangeiras incluindo as “Irmãs” e seis empresas brasileiras, além da própria Petrobrás que, dependendo da área, atua sozinha ou em parceria com alguma das outras.

No tocante aos investimentos em políticas sociais, áreas de representação da ISP, a política implementada seguiu a mesma linha de reforçar a privatização pelas beiradas. A Constituição de 1988 definiu a seguridade social como um conjunto de ações que garantissem a cidadania, através de políticas de saúde, de previdência e de assistência social, o que foi uma importante vitória política dos setores progressistas da Constituinte ao definir a seguridade como um direito do cidadão e um dever do Estado.

No entanto, os governos que se seguiram, particularmente o de FHC, asfixiaram esta vitória por meio de constrangimentos financeiros, pois não há políticas sociais sem recursos, ainda mais num país carente historicamente e com uma população crescente, como o Brasil.

A primeira grande reforma proposta ainda no início de seu primeiro mandato foi a reforma da previdência social. Sempre sob o argumento do déficit crônico do sistema e do risco de seu colapso, bem como a existência de “privilégios” bancados pelos cofres públicos, a reforma, genericamente dizendo, propunha reduzir os benefícios prestados.

Claro que com a ampliação da expectativa de vida do brasileiro, redução dos níveis de arrecadação devido à diminuição da massa salarial dos contribuintes e aumento da demanda

devido ao aumento do desemprego e da exclusão social, em algum momento o sistema teria que ser reformado. Havia também privilégios inaceitáveis de parlamentares e funcionários do poder judiciário, que, no entanto, eram minoritários entre os servidores públicos.

Porém, a proposta foi para o congresso nacional sem nenhuma transparência, sequer em relação aos números, pois o governo administra a previdência social sozinho e este custo se mistura com os gastos que ele tem como empregador. Tampouco propunha repartir a gestão incluindo os principais sustentáculos financeiros do sistema que são os trabalhadores e os empresários, o que significava que não havia nenhuma intenção de constituir uma solução negociada entre todas as partes interessadas.

A tônica da reforma era privatizante. Os limites quanto aos benefícios, principalmente o teto da aposentadoria, visavam criar mercado para a previdência complementar privada e em relação ao seguro por acidente de trabalho, a proposta era sua privatização pura e simples. O resultado desta reforma e de outras posteriores foi a redução de benefícios, ficando a discussão sobre uma gestão mais eficaz sempre em segundo plano.

Os gastos sociais do governo FHC tiveram uma redução média de 20% entre 1995 e 1999 em detrimento das despesas com as taxas de juros que aumentaram 88,4% durante o mesmo período. A área mais afetada foi a assistência e previdência social aonde recuaram 29%. O comportamento dos gastos do governo federal pode ser visto no próximo quadro.

**Quadro 1: Gastos do Governo FHC nas funções sociais e gastos com juros reais. (R\$ bilhões de Jul/99)**

<b>Função</b>	<b>1995</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>Var.º</b>
Educação e cultura	12,8	11,6	11,8	16,3	16,2	26,7
Saúde e saneamento	20,2	18,0	20,4	18,2	19,3	(4,8)
Trabalho	7,5	8,5	8,2	8,6	8,1	7,8
Assistência e Previdência	124,8	78,3	79,4	88,7	88,8	(28,8)
Habitação e urbanismo	0,2	0,4	0,5	0,3	0,3	107,0
Total	165,5	116,9	120,3	132,1	132,7	(19,8)
<b>Gastos com Juros Reais</b>	<b>67,3</b>	<b>55,9</b>	<b>51,7</b>	<b>80,1</b>	<b>126,7</b>	<b>88,4</b>

Fonte: DESEP – CUT, 2000.

Ao mesmo tempo em que os gastos sociais recuaram e os gastos com os juros cresceram, a arrecadação fiscal também cresceu de R\$ 121,9 bilhões em 1995 para R\$ 158,1 bilhões em 1999, aproximadamente 30%. É um dado a mais que comprova que a opção adotada foi ideológica e não pragmática e que fortaleceu o crescimento da atuação privada na previdência social, na saúde e no saneamento básico.

No bojo do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado de FHC (v. pg. 27) incluía-se a possibilidade da demissão de servidores públicos por meio de avaliação de desempenho ou falta de recursos, o que extinguiu a estabilidade no emprego que eles dispunham até então, igualando-os aos trabalhadores do setor privado, mas sem que isto incluísse o direito à negociação coletiva anual que estes possuem.

Ao mesmo tempo, os servidores ficaram sem reajustes salariais coletivos durante os dois mandatos de FHC, o que somado ao fim da estabilidade no emprego, redução dos gastos sociais e a ameaça de perder benefícios com a reforma da previdência social estimularam um grande número de

servidores a se aposentarem ou buscar outra ocupação. A redução do Estado brasileiro foi significativa durante estes oito anos, porém, aparentemente apostou-se que sua simples redução e a criação das novas regras levaria as forças de mercado automaticamente a substituir suas funções.

No entanto, para acompanhar o funcionamento dos diferentes serviços e concessões sob controle privado e também para responder à crítica à falta de espaço para consumidores e usuários defenderem seus interesses na ausência do Estado, o governo decidiu incluir a figura das agências reguladoras na nova legislação.

As agências criadas foram a ANP (Agência Nacional do Petróleo), ANEEL (Agência Nacional de Energia Elétrica), ANATEL (Agência Nacional de Telecomunicações), ANA (Agência Nacional das Águas) e ANSC (Agência Nacional de Saúde Complementar). Supostamente seriam autônomas, mas quem escolhe seus dirigentes é o governo.

Seu papel deveria ser de fiscalizar o funcionamento dos serviços sob gestão privada e intervir em caso de descumprimento das regras, mas elas atuavam mais na mediação das reivindicações que as empresas privadas apresentavam como no caso da ANEEL e a negociação do “seguro – apagão”, bem como os empréstimos para as elétricas saldarem suas dívidas em 2003. Ou ainda, o papel da ANSC na negociação dos critérios de cobertura e reajustes nos preços dos planos de saúde no início da década. Não se conhece nenhuma ação mais incisiva contra as concessionárias, salvo algumas advertências durante o caos no fornecimento de energia elétrica no Ceará e no Rio de Janeiro depois da privatização da Coelce e Light.

Por fim, há serviços públicos de responsabilidade municipal que na prática foram quase todos privatizados há muito tempo por meio da terceirização. Trata-se da coleta de lixo e limpeza urbana, onde em muitos casos atuam as mesmas empresas que agora disputam as concessões de água e esgoto, como a brasileira Queiroz Galvão ou a francesa Suez Lyonnaisse des Eaux, por meio da sua subsidiária nacional Vega Ambiental, entre outras.

A lei que atualmente regula a licitação de compras e serviços, é a Lei 8.666/93 que tem por princípio a opção pelo menor preço e a impossibilidade de agregar condições aos contratos que fujam dos aspectos eminentemente técnicos. Desta forma, as empresas vencedoras freqüentemente reduzem seus preços às custas de baixos salários e más condições de trabalho de seus empregados.

A revisão desta lei atualmente está em debate no governo sob coordenação do Ministério da Justiça, porém os técnicos de orientação mais liberal prosseguem com a visão que ela não deve ser usada como fator de indução do desenvolvimento setorial, como por exemplo, de pequenas e médias indústrias que poderiam obrigatoriamente ser contempladas com uma parcela das compras governamentais nas três esferas ou então a obrigatoriedade de respeitar a legislação trabalhista com a mesma força que se exige a adimplência em relação aos tributos.

## ***Capítulo VI: A estratégia da resistência***

Neste capítulo será abordada principalmente a forma como o movimento sindical reagiu frente às privatizações no Brasil, em particular, os sindicatos da área de representação do ISP. Isto significa analisar a estratégia sindical principalmente de 1995 em diante quando a privatização da infra-estrutura e serviços entrou na agenda governamental.

No entanto, esta avaliação não pode se limitar aos estudos de casos, pois senão chegaremos à conclusão simplista que fomos fragorosamente derrotados. Embora a privatização tenha ocorrido nestes casos, ela não ocorreu exatamente na medida e nos prazos que o governo pretendia inicialmente. Também é importante avaliarmos como os sindicatos que representam trabalhadores que hoje são do setor privado, se reorganizaram para conviver com a nova realidade e, finalmente, aprendermos com as lições que este processo nos deixou, porque ele está suspenso por ora, mas pode sempre ser retomado.

Como normalmente acontece diante de mudanças na economia ou nas formas de produção, a ação sindical também

foi reativa frente à privatização, embora já houvesse informações sobre o que estava ocorrendo na Inglaterra, Alemanha e outros países com as empresas estatais e serviços públicos e as consequências para os trabalhadores destes países.

A primeira iniciativa que registramos no Brasil para impedir uma privatização foi a denúncia de alguns sindicatos de metalúrgicos por meio do programa eleitoral de Lula durante a campanha presidencial de 1989 sobre as irregularidades no processo de venda da Mafersa. Esta foi suspensa pelo governo Sarney, porém efetivada posteriormente.

O governo Collor instituiu um mecanismo de venda de ativos do setor estatal produtivo por meio de leilões em bolsas de valores, precedido de editais. Por várias vezes foi possível retardar a ocorrência do leilão por meio de mandatos de segurança e liminares, tendo em vista descumprimentos ou dúvidas em relação a possíveis prejuízos a acionistas minoritários, entre outros fatos. Porém, rapidamente o governo organizou um aparato jurídico que em questão de horas conseguia cassar liminares concedidas e praticamente todos os leilões se efetivaram.

O tema raramente foi capaz de provocar grandes mobilizações, fosse pela ignorância sobre o tema, fosse pela campanha contra as empresas estatais movida pela mídia desde a década de 80, onde todas eram tratadas como ineficientes, corruptas e “cabides de emprego para marajás”.

A empresa escolhida pelo governo Collor para inaugurar os leilões foi estratégica. Tratou-se da Companhia Siderúrgica Nacional – CSN de Volta Redonda, um dos símbolos do período desenvolvimentista brasileiro. Esta empresa também

era conhecida pelo ativismo de seu sindicato e pela mobilização dos trabalhadores como na greve de 1988 aonde três operários foram assassinados pelo exército causando grande comoção nacional.

Porém, um dos principais líderes sindicais da categoria, Juarez Antunes, faleceu depois vítima de acidente rodoviário e alguns dirigentes do sindicato, que era filiado a CUT, romperam com a Central e se aproximaram da Força Sindical, recém fundada que apoiava o programa neoliberal do governo. Em seguida venceram as eleições para dirigir a entidade e com isto, o governo Collor passou a contar com um importante aliado no apoio à privatização da CSN e a nova diretoria sindical negociou a ampliação das ações subsidiadas para os trabalhadores no leilão para 20% delas a serem pagas de forma parcelada.

O ganho para cada trabalhador foi significativo e mesmo os alertas feitos sobre as demissões que viriam não tiveram ressonância, porque afinal de contas os trabalhadores agora eram sócios da empresa e como um sócio poderia ser demitido? O impacto posterior foi trágico.

O primeiro leilão foi adiado por força de uma liminar judicial, posteriormente cassada. A CUT e partidos de oposição realizaram uma manifestação diante da Bolsa de Valores no Rio de Janeiro para pressionar pelo cancelamento do segundo leilão, mas não conseguiram reunir muitas pessoas além dos militantes e foi tratada pela imprensa como uma demonstração violenta de uma “minoridade” intolerante que agrediu transeuntes, prepostos de empresas e operadores da própria bolsa.

Este ambiente junto à opinião pública se manteve quando o governo FHC deu início à privatização da infraestrutura e serviços, embora os sindicatos estivessem mais preparados tecnicamente para enfrentar o debate. Muitos técnicos, que hoje trabalham para o governo Lula, participaram da elaboração de propostas alternativas para assegurar que as telecomunicações, eletricidade, gás, petróleo, água e esgotos, bem como os demais serviços públicos permanecessem sob controle do Estado e atendendo a população de forma mais eficiente e justa.

Esta maior capacidade de debater não impediu que a privatização ocorresse, mas deu maior qualidade a sua oposição, bem como fundamentação para ações junto ao Poder Legislativo principalmente nos estados que, por exemplo, em São Paulo provocou a criação da Comissão de Serviços Públicos do Estado – CSPE que funciona na Assembléia Legislativa.

A estratégia adotada pelos sindicatos do setor elétrico foi a de buscar aliados junto à sociedade para fortalecer a oposição política às privatizações e engrossar as mobilizações para influenciar a opinião pública. Foram realizados vários atos públicos nos estados antes que elas ocorressem, inclusive em locais cuja economia depende quase que exclusivamente das Usinas Hidrelétricas que ali existem como foi o caso de Paulo Afonso (BA) e Ilha Solteira (SP). Também houve greves de advertência ou greves às vésperas de alguns leilões, mas que não conseguiram mobilizar além da categoria e as vendas se efetuaram.

Alguns sindicatos, embora jogassem peso na oposição à

privatização, ao mesmo tempo se preparavam para a hipótese de ocorrerem tentando influenciar os “Clubes de Investimentos” criados para comprar a parcela das ações destinadas aos empregados das empresas, embora na maioria dos casos elas não tenham recebido os mesmos subsídios e facilidades do programa de Collor.

Outra questão era o que iria ocorrer com os Fundos de Pensão existentes na maioria das empresas estatais. No caso das elétricas do estado de São Paulo, ainda antes das privatizações, foi negociada a criação de um novo sistema de complementação de aposentadoria e a gestão do Conselho Curador da Fundação CESP com maior participação dos trabalhadores. Na CPFL foi possível inclusive manter a continuidade do Conselho de Representantes dos Empregados – CRE e transferir seu assento na Diretoria Executiva da Empresa para o Conselho de Administração.

O Sindicato dos Eletricitários de Campinas chegou a comprar um pequeno número de ações das empresas privatizadas para assegurar o direito de participar das Assembléias de Acionistas e ter acesso a informações que permitissem adotar medidas contra decisões que viessem a contrariar interesses dos trabalhadores ou prejudicar a sociedade.

Apesar de tudo, durante o auge do neoliberalismo, as medidas mais eficazes que os eletricitários adotaram foram as jurídicas que em várias situações conseguiram adiar os leilões e no caso da CESP Paraná suspender a sua venda *sine die*.

Porém, às vezes a natureza e os erros do adversário também ajudam. O “apagão” de 2001, as debilidades inseridas

no processo de privatização como a falência fraudulenta da Enron que iria construir uma grande Usina Termoelétrica em Cuiabá movida a gás e a piora nos serviços em vários estados, contiveram o processo e este está sendo retomado somente agora com a proposta de venda da CTEEP pelo governo do estado de São Paulo. Enquanto esta não se consumar, temos um quadro onde o Estado ainda é responsável nacionalmente por 82% da geração, 100% da transmissão e 35% da distribuição (v. pg. 38 e 39).

Os dois sindicatos existentes no setor da distribuição de gás natural, Gasistas de São Paulo e Urbanitários do Rio de Janeiro cumpriram o seu papel no tocante ao debate político, denúncias, busca de aliados, mobilizações e ações judiciais. Porém, a privatização ocorreu mesmo assim com pouca repercussão junto à opinião pública, provavelmente por sua participação ainda minoritária na matriz energética e mais de 95% do gás natural é distribuído nacionalmente por empresas privadas.

Uma das principais e duras conseqüências das privatizações é a redução do número de trabalhadores contratados diretamente pelas empresas e aumento do número de terceirizados, o que afeta a base sindical tradicional de forma também negativa, bem como a sustentação financeira dos sindicatos, normalmente já debilitada pelas grandes despesas com as campanhas contra a privatização<sup>14</sup>.

---

<sup>14</sup> Não se conhece ainda o valor dos recursos despendidos nas campanhas contra a privatização que envolvia custos com publicidade nos grandes meios de comunicação e a contratação de escritórios de advocacia de renome. A soma deve alcançar algumas dezenas de milhões de reais.

Em muitos casos os sindicatos tiveram sua base reduzida em quase 50% o que também reduziu seu poder de negociação junto às empresas e embora o número de trabalhadores terceirizados aumentasse, a atual legislação que regulamenta a organização sindical no Brasil não enquadra estes trabalhadores na categoria da atividade para a qual prestam serviços e sim na atividade da empresa terceira, o que pode ser construção civil, comércio ou outras.

Os sindicatos dos eletricitários de Campinas e dos gasistas de São Paulo fortemente afetados pela venda das empresas decidiram enfrentar a situação constituindo um novo sindicato estadual de trabalhadores em energia da CUT (Sinergia) oferecendo a possibilidade de filiação aos trabalhadores de empresas terceirizadas e também àqueles da base de outros sindicatos do setor que atuam em outras centrais sindicais. O “Sinergia CUT” ainda não se consolidou com pleno poder de negociação e representação dos trabalhadores da forma pretendida, mas caminha neste sentido.

Neste meio tempo, o sindicato dos gasistas conseguiu a representação dos trabalhadores de várias empreiteiras como os 700 da Galvão Engenharia e cerca de mil trabalhadores de dezenas de empresas organizadas pelo sindicato patronal Sindconstrução que assinou a primeira Convenção Coletiva de Trabalho em 2004. Somente a Empreiteira Areco insiste que seus empregados devem ser representados pelo sindicato da construção civil. O sindicato dos gasistas também está buscando representar os trabalhadores da própria TBG e do consórcio Gaspetro e White Martins que trabalha com gás comprimido. Atualmente há cerca de 3.000 trabalhadores no setor

do gás canalizado no estado de São Paulo, dos quais 1.200 são sindicalizados.

Vários sindicatos de trabalhadores de empresas de distribuição de eletricidade e de gás compradas por Multinacionais, caso da Light, Coelba, Coelce, as empresas paulistas e a Comgás, buscaram fortalecer os laços com os sindicatos das suas matrizes no exterior e desta forma foram estabelecidas relações de cooperação e solidariedade com sindicatos franceses, espanhóis e um de Portugal.

A situação é um pouco diferente no saneamento básico, inclusive do ponto de vista da organização sindical. No caso das CESBs ou os sindicatos são exclusivos de trabalhadores em saneamento básico, caso das regiões sul e sudeste ou se juntam com os eletricitários e gasistas formando sindicatos de urbanitários, caso de vários estados no resto do país. Porém, nas autarquias municipais aonde as privatizações ocorreram, os trabalhadores são representados ou por sindicatos próprios de trabalhadores em saneamento, geralmente pequenos e de organização recente ou então por sindicatos de servidores públicos municipais que também começaram a ser criados somente depois da Constituição de 1988.

Por exemplo, no caso da privatização da Águas de Limeira praticamente não houve resistências por este lado. Os sindicatos estaduais têm participação no debate mais geral questionando os rumos da concessão principalmente quando se trata de alguma que pertencia a uma CEB. É o exemplo de Campo Grande aonde o Sindágua fez o que pode para impedir a privatização da concessão e depois atuou para fiscalizar a empresa Águas Guariroba no cumprimento do contrato e

diversas vezes denunciou as irregularidades contribuindo para a intervenção que ocorreu na empresa em 2004.

A privatização no setor de saneamento ainda é pequena e em algumas tentativas feitas para leva-la adiante como, por exemplo, em Guarulhos, Jacareí e Matão, os sindicatos tiveram um papel importante junto com os partidos políticos de oposição e outras organizações sociais em cada um destes municípios para impedir as câmaras de vereadores de aprovar os projetos de lei que autorizavam a licitação das concessões para o setor privado.

As audiências públicas que foram possíveis de realizar nestas cidades também contribuíram para gerar maior consciência sobre o tema e a Federação Nacional dos Urbanitários – FNU jogou também um papel importante na produção de materiais de esclarecimento e na participação dos debates. A comunicação nas cidades menores flui de maneira mais aberta do que nas capitais e a própria imprensa local é menos influenciada pelo pensamento único expressa pela grande mídia.

Existe uma campanha mundial pró-água em andamento onde a FNU representa a ampla maioria dos sindicatos brasileiros do setor, pois pela dimensão que o problema assumiu e considerando a similitude das estratégias que as Instituições Multilaterais e as Empresas Multinacionais do setor vêm adotando, a oposição e a luta necessitam assumir uma dimensão internacional e a nossa participação é importante.

A implantação do PAS na cidade de São Paulo na época de Maluf e Pitta também encontrou grande resistência da parte dos sindicatos dos servidores municipais, do Sindsaúde

estadual, do sindicato estadual dos médicos e do sindicato dos enfermeiros do estado. Houve diversas manifestações públicas e uma delas contou inclusive com a presença de uma representante das “Madres da Plaza de Mayo” da Argentina. A implantação também foi adiada e chegou a ser suspensa após a aprovação na Câmara de Vereadores por meio de ações judiciais.

Porém, a resistência mais forte contra o PAS partiu dos quase 30 mil servidores da secretaria municipal de saúde que se recusaram a aderir e dos quais muitos sofreram com a transferência forçada para outros órgãos municipais, o chamado “Êxodo do PAS”. A situação, como se sabe, foi revertida com a eleição da Prefeita Marta Suplicy, embora possa retroceder com a nova lei municipal que aprovou a gestão da saúde por meio de OSs.

A transferência dos serviços de coleta de lixo e limpeza urbana para empresas privadas deu-se na maioria dos casos muito antes do surgimento dos sindicatos de servidores municipais e os sindicatos ora atuantes nesta categoria são em geral débeis e pouco militantes.

No caso dos sindicatos que representavam os servidores públicos federais, estes se opuseram frontalmente à proposta de reforma administrativa apresentada pelo governo FHC em 1995 e também a qualquer possibilidade de negociar alternativas ou mudanças na proposta da lei, mas ela foi aprovada no Congresso Nacional quase sem emendas ainda antes da primeira reforma da previdência.

Apesar do revés que as privatizações representaram para os sindicatos e as dificuldades que estes tiveram para se

reerguer posteriormente, nenhum desapareceu por causa disso e muitos deles já reencontraram sua capacidade de mobilização e de cumprir com seu papel de representar os direitos e interesses dos trabalhadores, além de terem acumulado muito conhecimento na discussão sobre o papel do Estado, embora também enfrentem a dificuldade de renovar seus quadros.

## Conclusão

*“Ser de esquerda é priorizar a igualdade”  
(Norberto Bobbio).*

O que realmente está em jogo é a concepção de Estado que prevalecerá e neste sentido os dirigentes sindicais não devem se sentir oprimidos devido aos casos onde não foi possível impedir as privatizações, pois o assunto não é de interesse meramente corporativo e trabalhista. Na verdade diz respeito ao conjunto da sociedade e é ela que deverá decidir o que quer.

Porém a sociedade não se organiza e reage espontaneamente. Por isto o papel que os sindicatos, partidos de esquerda e organizações sociais progressistas podem exercer no esclarecimento e conscientização, é muito importante. Não é por menos que é dado tão pouco espaço pelos meios de comunicação privados para o debate fluir democraticamente.

Não devemos esquecer também que o Estado brasileiro nunca foi generoso com a ampla maioria da sua população. Principalmente com os mais pobres que cada vez mais foram excluídos do acesso aos direitos que o Estado lhes deveria proporcionar em termos de saúde, educação, proteção social e serviços básicos de infra-estrutura.

Quem sempre teve acesso aos direitos e serviços que ele proporcionava geralmente eram os ricos que a rigor não necessitavam de suas benesses. Vários setores da elite somente chegaram a sua posição de riqueza usurpando recursos do Estado via corrupção e sobre-faturamento de obras públicas. Para defender os interesses do patrimonialismo dos poderosos e da sua burocracia, o Estado brasileiro freqüentemente lançou mão de autoritarismo e da ausência de democracia.

Isto explica a dificuldade atual em mobilizar a maioria da sociedade para defender seus direitos e interesses contra a minoria que após extrair tudo que pode do Estado via construção da infra-estrutura, agora quer apropriar-se do resultado das mesmas obras para as quais foi paga para construir.

Existe um corte ideológico muito claro neste debate e que não é apenas pragmático sobre como enfrentar a falta de recursos do Estado. Por exemplo, quando o falecido Sérgio Motta, ex-Ministro de Comunicações de FHC e que modelou a privatização deste setor, propôs que as novas empresas privadas destinassem uma parcela de suas compras para a produção nacional, esta proposta desapareceu quase tão rapidamente quanto foi feita. É só lembrar também que todas as modificações feitas durante este governo para favorecer o setor privado foram elaboradas sem propor qualquer contrapartida.

O governo Lula enveredou pela proposta das Parcerias Públicas Privadas. Os empresários que têm interesse no setor de saneamento as recebem com boas vindas porque crêem que as PPPs podem superar algumas das dificuldades institucionais no setor e possibilitar ao setor privado administrar empresas públicas saneadas e recuperadas com recursos do Estado,

pois já está claro que, apesar de tudo, eles existem. Porém, há outros empresários que ainda consideram esta proposta muito modesta e não irão participar.

O que está em debate é se temos capacidade de promover o debate sobre o desenvolvimento do Brasil e o Estado necessário para isto. Se o Estado desenhado pela proposta de reforma de FHC e demais Tucanos ou se um Estado que coloque limites ao capitalismo predatório e que estimule o desenvolvimento e o bem estar do conjunto da sociedade com cobertura universal dos serviços públicos. Um Estado democrático que amplie a participação da população na sua gestão e controle.

Ainda há muitas empresas e serviços sob controle direto do Estado, inclusive nos setores analisados neste texto. Portanto, nos cabe aproveitar as lições e traçarmos estratégias para, na pior das hipóteses barrar o avanço do processo de privatização. O povo brasileiro merece algo melhor do que o que ocorreu até aqui.

## ***Bibliografia***

ALESP. Caderno da Holding. Mimeo. Liderança do PT na ALESP, 2005.

BAU, João. Os desafios da oferta sustentável de água em países emergentes. In SANTOS Jr, Orlando Alves; BRITO, Ana Lúcia e PORTO, Hélio Ricardo Leite, Org. Políticas de Saneamento Ambiental: inovações na perspectiva do controle social. Fase, 1998, Rio de Janeiro.

BIONDI, Aloisio. O Brasil privatizado. Editora Fundação Perseu Abramo, São Paulo, 1999.

CONSELHO NACIONAL DA SAÚDE. As Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIPs como Instrumento de Gestão Pública na Área da Saúde. Mimeo. Brasília, 2004.

DESEP. Os gastos sociais no governo FHC. Revista, São Paulo, 2000.

DIÁRIO DO NORDESTE. 3/04/2005.

GAZETA MERCANTIL. 07/02/2002.

ICEM. Marcos Regulatorios Del Sector Energético de América

- Latina y Del Caribe. Rio de Janeiro, 2001.
- ISP. Dossier sobre a privatização da COELCE. Mimeo. ISP, Fortaleza, 2005.
- LA ERA URBANA. Revista do Programa de Gestão Urbana, Vol. 6 No 3. Washington, 1999.
- LETHBRIDGE, Jane. Continued undermining of public healthcare in the Américas. Mimeo. PSIRU, Inglaterra, 2005.
- POCHMANN, Márcio. Revisão do papel do estado e privatização: as conseqüências para o emprego no Brasil. Mimeo. Campinas, 2000.
- REBRIP. Água – um direito ameaçado. Boletim do GT de Serviços, Rio de Janeiro, 2005.
- SANCHEZ, Oscar Adolfo. A privatização do saneamento. Mimeo. São Paulo, 2000.
- SIMESP. PAS: O avesso da saúde. Gráfica Paratodos, 1997, São Paulo.
- VARGAS, Marcelo Coutinho e DE LIMA, Roberval Francisco. Concessões privadas de saneamento no Brasil: bom negócio para quem? Revista Ambiente & Sociedade, Vol. 7 No 2, Campinas, 2004.

## ***SITES DE INTERNET:***

[www.abecon.com.br](http://www.abecon.com.br);  
[www.bndes.gov.br](http://www.bndes.gov.br);  
[www.ministeriodascidades.gov.br/snis](http://www.ministeriodascidades.gov.br/snis);  
[www.light.com.br](http://www.light.com.br);  
[www.gasnatural.com.br](http://www.gasnatural.com.br);  
[www.cegrio.com.br](http://www.cegrio.com.br);  
[www.fnucut.org.br](http://www.fnucut.org.br)

A "Internacional dos Serviços Públicos (ISP)" é uma federação sindical mundial que representa 20 milhões de homens e mulheres empregados em serviços públicos e afiliados a 603 organizações sindicais de 148 países de todo mundo. A ISP é uma organização não governamental, reconhecida para o setor público no seio da Organização Internacional do Trabalho. Tem o status de consultora no ECOSOC e é reconhecida como observadora em outros organismos da ONU, como a UNCTAD e a UNESCO. A ISP tem uma rede mundial de mulheres ativistas, uma estrutura democrática de mulheres e um programa de formação de grande alcance na igualdade entre os sexos. Emprega pessoas que se dedicam o tempo todo a questões da igualdade, incluindo as pertinentes à mulher.

Publicação:



Apoio:

