

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO  
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS  
CURSO DE DIREITO**

**JOSÉ GUEDES MACHADO RODRIGUES**

**A ANÁLISE DA PRIVATIZAÇÃO DA COMPANHIA VALE DO RIO DOCE SOB A  
PERSPECTIVA CONSTITUCIONAL**

São Luís  
2016

**JOSÉ GUEDES MACHADO RODRIGUES**

**A ANÁLISE DA PRIVATIZAÇÃO DA COMPANHIA VALE DO RIO DOCE SOB A  
PERSPECTIVA CONSTITUCIONAL**

Monografia apresentada ao Curso de  
Direito da Universidade Federal do  
Maranhão para obtenção do grau de  
Bacharel em Direito.

Orientadora: Prof.. Valeria Maria Pinheiro  
Montenegro.

São Luís  
2016

Rodrigues, José Guedes Machado

A Análise da privatização da companhia Vale do Rio Doce sob a perspectiva constitucional / José Guedes Machado Rodrigues. – São Luís, 2016.

90f.

Orientadora: Prof. Valeria Maria Pinheiro Montenegro

Monografia (Graduação) – Universidade Federal do Maranhão, Curso de Direito, 2016.

1. Privatização. 2. Companhia Vale do Rio Doce. 3. Controle de constitucionalidade. I. Título.

CDU 338.246.025.88:34

**JOSÉ GUEDES MACHADO RODRIGUES**

**A ANÁLISE DA PRIVATIZAÇÃO DA COMPANHIA VALE DO RIO DOCE  
SOB A PERSPECTIVA CONSTITUCIONAL**

Monografia apresentada ao Curso de  
Direito da Universidade Federal do  
Maranhão para obtenção do grau de  
Bacharela em Direito.

Orientador (a): Prof. Valeria Maria  
Pinheiro Montenegro

**APROVADO EM \_\_\_ / \_\_\_ / \_\_\_.**

**BANCA EXAMINADORA**

---

**Prof. Valeria Maria Pinheiro Montenegro (Orientadora)**

Universidade Federal do Maranhão

---

**1º Examinador**

---

**2º Examinador**

A Deus, fonte de vida e inspiração.  
Aos meus pais, irmãos e a todos que me  
ajudaram durante todo este tempo.

## **AGRADECIMENTOS**

A Deus, pela saúde mental e física e possibilidade de conclusão deste curso.

Aos meus queridos e amados pais José Vital Rodrigues e Maria da Conceição Machado

Rodrigues, por seu apoio incondicional e sempre acreditar em mim.

A meus amados irmãos, Angelina, Marília, Rafael e Moacir, que são motivo para seguir em frente.

À minha amada tia Sebastiana por ser uma amiga fiel e sempre nos ajudar.

Aos meus tios e primos, especialmente Manoel e Mimin pelas orações e incentivos.

Aos meus amigos Ivaldo, Inocêncio, Fábio, Leonardo, Kenne e Júbilo, galera da Progen e tantos outros, sempre presentes, pelos momentos de alegria.

Aos meus colegas do curso de Direito, e todos os momentos vivenciados nestes anos de UFMA.

A todos os funcionários da antiga CVRD e atual Vale e empresas contratadas que tive o prazer de conhecer.

A professora Valéria por todo apoio dedicado.

A toda a Coordenação do Curso de Direito, pelo apoio nos momentos oportunos.

## RESUMO

O presente trabalho pretende analisar a atuação do Judiciário Brasileiro na apreciação das Ações referentes à privatização da CVRD, empresa fundada inicialmente para exploração mineral no Brasil, chegando posteriormente ao Maranhão. Estas ações referem-se ao Programa Nacional de Desestatização, que iniciou no governo Collor, passando pelo governo Itamar e gestões de Fernando Henrique Cardoso. Estamos tratando de uma interferência política do Judiciário e é necessário verificar o alcance que esta obteve, tendo com base a Constituição Federal. A mídia noticiou várias manifestações populares em frente aos locais onde os leilões aconteciam, demonstrando a sua oposição ao programa do governo. Além disso, jornais faziam constantes referências ao que chamaram de “enxurrada de ações judiciais”, que se espalharam pelo país, com o objetivo de impedir ou retardar a venda da Vale. O embate judicial se arrasta até os dias atuais, e tem como base um embate político-ideológico envolvendo a defesa de duas concepções diferentes de Estado num contexto de liberalização da economia.

**Palavras-chave:** 1.Privatização 2. CVRD 3. Controle de constitucionalidade

## **ABSTRACT**

This paper aims to analyze the performance of the Brazilian judiciary in the assessment of actions relating to the privatization of CVRD. These actions refer to the National Privatization Program, which started in the Collor government, through Itamar and two terms of Fernando Henrique Cardoso. Based on the number of lawsuits filed over the years 1990, whose goal was to solve political issues. We are dealing with a political interference in the judiciary and it is necessary to verify the extent that it has collected with based on the Federal Constitution. The media reported manifestations of parties, trade unions and workers across the places where the auction took place, demonstrating their opposition to the government program. In addition, newspapers were constant references to what they called the "flood of lawsuits," which spread across the country, aiming to prevent or delay the sale of public enterprises .. The legal struggle carried out during the period between 1989 and 2002 was based on a political and ideological struggle involving the defense of two different conceptions of State in the context of liberalization of the economy.

**Keywords:** 1.Privatization 2. CVRD 3. Constitutionality Control



## LISTA DE SIGLAS

BNDS	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CSN	Companhia Siderúrgica Nacional
CVRD	Companhia Vale do Rio Doce
EFC	Estrada de Ferro Carajás
EUA	Estados Unidos da América
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FMI	Fundo Monetário Internacional
FND	Fundo Nacional de Desestatização
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
INCRA	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
PIB	Produto Interno Bruto
PND	Plano Nacional de Desenvolvimento
PND	Programa Nacional de Desestatização
PGC	Programa Grande Carajás
S.A	Sociedade Anônima
STEFEM	Sindicato dos trabalhadores Ferroviários do Para, Maranhão e Tocantins.
SUDAM	Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia
UFMA	Universidade Federal do Maranhão
CF	Constituição Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>11</b>
<b>2</b>	<b>O BRASIL NA ERA DE CARAJÁS</b>	
<b>2.1</b>	<b>Contexto Histórico.....</b>	<b>13</b>
<b>2.2</b>	<b>A Companhia Vale do Rio Doce .....</b>	<b>14</b>
<b>2.3.</b>	<b>A CVRD Na Amazônia Oriental.....</b>	<b>17</b>
<b>2.4.</b>	<b>O Programa Grande Carajás .....</b>	<b>18</b>
<b>3</b>	<b>A PRIVATIZAÇÃO DA CVRD</b>	
<b>3.1</b>	<b>Privatização e desestatização.....</b>	<b>22</b>
<b>3.2</b>	<b>Retrospecto das privatizações no Brasil.....</b>	<b>26</b>
<b>3.3</b>	<b>O debate em torno da privatização da CVRD.....</b>	<b>31</b>
<b>3.4</b>	<b>O processo de privatização da CVRD.....</b>	<b>36</b>
<b>3.5</b>	<b>A privatização da CVRD e a atuação do Judiciário.....</b>	<b>46</b>
<b>4.</b>	<b>CONCLUSÃO .....</b>	<b>55</b>
	<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>	<b>57</b>

## 1. INTRODUÇÃO

O objetivo desse trabalho é estudar o processo de privatização da antiga Companhia Vale do Rio Doce, atual VALE S.A., seus discursos e a influência deste evento no judiciário brasileiro, lembrando que este fator provocou várias mudanças sociais e econômicas nas regiões onde a empresa atua. Este é um tema que mesmo após tantos anos ainda gera vários debates, pois envolveu uma empresa estatal que fez parte de um projeto nacional desenvolvimentista, fato que gerou e ainda gera controvérsias em respeito à venda de um complexo econômico que faz parte do patrimônio nacional e continua sendo elemento de desenvolvimento econômico do país. O presente trabalho pretende analisar a atuação do Supremo Tribunal Federal na apreciação das ações Judiciais distribuídas referentes às privatizações, não buscando eleger um dos lados como correto, mas sim acompanhar a dinâmica de tais mudanças. Este período refere-se ao início do Programa Nacional de Desestatização, ainda no governo Collor, ao governo Itamar e de Fernando Henrique Cardoso. Este embate judicial tinha como pano de fundo um embate político-ideológico envolvendo a defesa de duas concepções diferentes de Estado num contexto de liberalização da economia.

Este tema não é estudo inédito, até porque os fatos relativos até a chegada deste processo foram de grande discussão no país, mas especificamente no Maranhão e Pará continua sendo temática permanente para o entendimento da história e de tantos outros fatores relacionadas as áreas atingidas pelo Projeto Ferro Carajás da antiga estatal CVRD.

A Vale é uma das maiores transnacionais brasileiras e a maior mineradora do mundo. Seu grupo empresarial é composto por pelo menos 27 empresas coligadas, distribuídas em mais de 30 países, nos quais desenvolve atividades de prospecção e pesquisa mineral, mineração, operações industriais e logística. Os segmentos de atuação da Vale são: minerais ferrosos; alumínio e sua cadeia produtiva (bauxita, alumina e alumínio primário); minerais não ferrosos (minério de cobre, cloreto de potássio, caulim); siderurgia; e carvão. A empresa investe também no setor logístico, infra-estrutura portuária e transporte ferroviário. Entre os clientes da Vale encontram-se os maiores grupos de siderurgia mundial: as italianas Ilva e Lucchini (grupo russo Severstal); Corus (grupo indiano Tata); Arcelor Mittal (França e Holanda); Taiwan China Steel Corporation; Baosteel (maior grupo de siderurgia

chinês); ThyssenKrupp (Alemanha), Nisshin Steel, Sumitomo, Kobe Steel, JFE Steel, Nippon Steel (Japão); POSCO (Coréia); Erdemir (Turquia). (BOSSI et al., 2009).

Em setembro de 1994, a CVRD era um conglomerado de 30 empresas, entre coligadas e controladas, e seu lucro líquido naquele ano foi de US\$304 milhões, sendo de US\$ 721 milhões em 1995 e de US\$558 milhões em 1996, sendo considerada portanto lucrativa. (Ibase, 30 anos do Projeto Grande Carajás, pág 20)

No ano de 1997, a CVRD foi privatizada e os resultados são verificáveis na evolução de seus lucros. É necessário também questionar o porquê deste crescimento econômico tão repentino, já que a premissa principal para a efetivação da privatização era de que a empresa não dava resultados satisfatórios e entender como essas mudanças se organizaram e passaram a fazer parte do cotidiano dos brasileiros ligado a história da antiga estatal.

No intuito de entender o processo da privatização da estatal e suas conseqüências de um modo mais abrangente, o assunto foi dividido em três partes de modo a melhor distribuir o conteúdo. Para tal, no primeiro capítulo é apresentada uma introdução ao tema, na qual é necessário demonstrar o período histórico em que o Brasil e a antiga CVRD se situavam quando do surgimento do Projeto Carajás, no período pós-golpe de 64, destacando as medidas e justificativas para criação do mesmo como artifício dos militares para contornar a situação econômica desfavorável. No segundo capítulo é mostrada a entrada da CVRD na Amazônia Oriental, a instalação da Estrada de Ferro Carajás, e da atração de outros empreendimentos que impulsionaram o movimento migratório dentro do Estado, atestando que isto casou vários impactos sociais e econômicos por essas transformações.

O terceiro capítulo trata da privatização em si; qual foi a ideologia proposta para privatizar uma estatal de grande rentabilidade; as fases, discursos e questionamentos que permearam essa questão jurídica dentro do Brasil. Recorreu-se à bibliografia que estivesse próxima à compreensão do desenvolvimento do país, além de documentos referentes ao Projeto Ferro Carajás, recortes de jornais, imagens, discurso de personalidades, fontes legislativas, julgados e obras voltadas ao assunto, complementadas por outros autores. Neste sentido, a análise dos dados colhidos apresenta seus resultados buscando a compreensão do tema escolhido.

## 2. O BRASIL NA ERA DE CARAJÁS

### 2.1 CONTEXTO HISTÓRICO

No contexto pós-64, após um período de crescimento econômico baseado em políticas de exploração ao trabalhador, dependência ao mercado externo e na abertura do mercado brasileiro às multinacionais, o país encontra-se em uma conjuntura de crise. A essência dessa política econômica que levou à crise do chamado “Milagre brasileiro” se deu principalmente: “... por duas peculiaridades: tratou-se de uma crise de endividamento e de uma crise de esgotamento do fôlego do estado na manutenção do ritmo de crescimento” (MENDONÇA, 1986, p.83). Com a crise do petróleo em 1973, a situação acabou por se agravar, sendo que não era mais possível a captação de recursos externos em uma economia já totalmente dependente da conjuntura internacional.

Visto que neste panorama, a crise econômica torna-se uma crise política, onde o Estado e o capitalismo estão estritamente ligados no país e a legitimação do governo militar esteve sempre associada ao êxito econômico; era de vital importância encontrar novos meios para solucioná-la e manter o processo de legitimação do governo.

Esta instabilidade econômica se faz presente com o início do Governo Geisel (1974-1978) quando,

“... o Estado reorientou sua política econômica na tentativa de diminuir a qualquer custo o déficit do balanço de pagamentos, por meio da compressão das importações - caríssimas - de bens de capital. Para tanto, buscou reordenar as prioridades do desenvolvimento econômico nacional através do II PND (Plano Nacional de Desenvolvimento)”. (MENDONÇA, 1986, p. 86).

Nessa conjuntura de crise, é lançado o II PND (Plano Nacional de Desenvolvimento), com a meta de reorientar o quadro econômico, buscando manter os índices de crescimento econômico numa tentativa de preservar o "milagre", mesmo diante das adversidades, sendo que nesse momento a taxa anual de crescimento caíra acentuadamente, chegando aos 4,5%, quando antes estivera em 10%, no período que vai de 1968 a 1974.

No Brasil assim como nos demais países da América Latina, a intervenção estatal caracterizou o período de transição da sociedade agrário mercantil

exportadora para a urbano industrial, implicando em transformações profundas na economia e na política.

O processo de estatização da economia no Brasil teve seu auge a partir do nacional-desenvolvimentismo, quando o Estado passa a controlar diretamente os setores de produção mineral e metalúrgico (VELASCO JR. 1997). Essa intervenção estatal no setor produtivo esteve fundamentada na criação de empresas estatais que passaram a atuar, em especial, no ramo de indústria de base: siderurgia, petroquímica, geração e distribuição de energia elétrica, telecomunicação e mineração. Nessa perspectiva de crescimento do Estado como produtor econômico, a Amazônia iria se transformar em um espaço estratégico de ação estatal, por ser considerada uma fronteira a ser integrada ao processo de crescimento econômico, sob a orientação do modelo desenvolvimentista dominante durante os governos militares (1964-1985), a Amazônia a partir de então concentraria investimentos e projetos no âmbito federal que iriam transformá-la espacial, social, econômica, urbana e culturalmente.

Nesse sentido, PINHEIRO (2000, p. 7) escreve que "... no nacionalismo, falhas regulatórias e desejo de aumentar os níveis de investimentos, serviram de grande motivação para a criação das estatais". Foi nesse cenário de intervenção direta do Estado brasileiro na economia que a Companhia Vale do Rio Doce se destacou como uma das mais produtivas empresas estatais, alcançando em poucas décadas um papel de destaque no ramo de mineração (SILVA, 2004).

## **2.2 A COMPANHIA VALE DO RIO DOCE**

A partir do governo Vargas, na década de 1930, o Estado brasileiro passa a sofrer um processo de reformas que irá reestruturá-lo política e economicamente. Tais reformas foram impulsionadas em um cenário internacional que passou a favorecer a intervenção do Estado na economia. Também passou a ganhar força, a partir desse momento, a defesa da nacionalização, com um discurso de cunho ufanista que permeava o imaginário político-econômico. Assim começa a ser construída a história da Companhia Vale do Rio Doce, a partir do Decreto Lei nº 4.352, de 1 de junho de 1942, que definiu as bases para sua organização (SILVA, 2004, p. 143). Sua criação é fruto de um momento histórico específico em que o

Estado assume diretamente a produção minero-metalúrgica brasileira. (VELASCO, 1997b, SILVA, 2004.).

Silva (2004), em tese de doutorado desenvolveu um importante trabalho sobre a estratégia da Companhia Vale do Rio Doce na história do desenvolvimento brasileiro. Para essa autora "a CVRD faz parte do grupo inicial de empresas estatais cujo impulso criador esteve acoplado à construção da nação, quando as questões da mineração, da siderurgia e do petróleo foram transformadas em razões de Estado" (2004, p. 124).

O primeiro passo para a criação da CVRD veio com a assinatura dos Acordos de Washington celebrados entre Brasil, Estados Unidos e Grã-Bretanha, em março de 1942, através do qual foi colocada a disposição do Brasil a quantia de duzentos e oitenta milhões de dólares (US\$ 280.000.000, 00) (SILVA, 2004. pg 124). Assim, a empresa nasce atrelada aos interesses estrangeiros. Inclusive, foi acordado entre as partes que o Brasil só poderia fornecer minério de ferro para Grã-Bretanha e Estados Unidos, a preço fixo, determinado no momento de criação da Companhia. Esse acordo foi também, fruto de uma urgência do Estado brasileiro para adquirir fundos para as primeiras operações da empresa: o que ocorreu através dos empréstimos concedidos pelo EXIMBANK dos Estados Unidos (SILVA, 2004).

Nesse caso, o mesmo cenário que possibilitou a criação da empresa, também fez com que os primeiros anos de operação fossem de grande dificuldade, uma vez que Brasil e Estados Unidos passaram a disputar o controle administrativo da nova mineradora. Como o Estado brasileiro vivia um momento inicial de construção de sua base desenvolvimentista, não existia uma estrutura estatal que pudesse respaldar a CVRD na construção de uma autonomia. Por isso, o quadro da empresa agravou-se nos primeiros anos que sucederam o fim da Segunda Guerra Mundial em virtude de uma desvalorização do minério de ferro no mercado internacional (SILVA, 2004). Esse cenário só começa a mudar a partir do início da década de 1950, como mostra Marta Zorzal e Silva sobre o papel da Companhia Vale do Rio Doce no processo de desenvolvimento do Brasil.

Das mudanças na estrutura política brasileira que possibilitaram mudanças na jurisdição da Companhia, o mais importante foi a conquista de autonomia administrativa, dando maior poder de negociação. Por exemplo, a Assembléia Central de 05 de julho de 1948 aumentava consideravelmente os poderes do presidente, solução das divergências com os Estados Unidos, principalmente porque a empresa conseguiu com que o Eximbank se

retirasse da administração. Uma nova valorização do mercado de minério de ferro a partir da segunda metade do século XX, a formação do chamado tripé-econômico, aliança entre Estado, empresariado nacional e capital internacional e o Decreto Lei 200/67 dá as estatais a concepção de empresa privada (SILVA, 2004, p. 150-51).

Favorecida por essas mudanças a CVRD passou a trilhar um caminho de sucesso, se tornando a maior produtora de minério de ferro do mundo na década de 1970 e continuando nos anos seguintes a bater seus próprios recordes de produção e lucro (CVRD. 1992).

A Companhia Vale Rio Doce possuía a lógica de empresa capitalista. Passou a exercer grande influência no mercado de minério de ferro brasileiro e passou a dar os primeiros passos para entrar no mercado de minerais não-ferrosos. A CVRD já compunha uma estrutura de organização que envolvia a formação de joint-ventures com empresas nacionais e estrangeiras, emissão de debêntures e autonomia administrativa em relação aos órgãos de controle do Estado. De acordo com SILVA essa importância da CVRD na economia brasileira representava os interesses do empresariado brasileiro.

Somente em 1950, a CVRD passaria "[...] a ser controlada totalmente por brasileiros", chegando "[...] ao final da década de 60 como uma empresa efetivamente consolidada e com uma posição assegurada no mercado internacional de minério de ferro" (CVRD, 1985, p. 25). Em linhas gerais, podemos definir algumas fases da empresa: a implantação, na década de 40; a consolidação, na década de 50; a expansão, na década de 60; a diversificação, nas décadas de 70 e 80 e a privatização, que se deu na década de 1990.

Dentre os objetivos de criação da CVRD estava o interesse em gerar divisas para o Estado. Nesse caso, com as dívidas contraídas para a construção do "Brasil potência" dos militares, principalmente para a realização do milagre econômico, a necessidade de aumentar a produção da Companhia se tornou cada vez mais necessária. Desse modo, a necessidade por parte do Estado de buscar novas frentes produtivas de minério promovendo a entrada da CVRD na Amazônia. No dia 31 de julho de 1967, Breno Augusto dos Santos descobriu jazidas de minério de ferro em Carajás, no Pará. Tal descoberta inicia uma nova fase da Companhia – Vale Norte.



### 2.3. A CVRD NA AMAZÔNIA ORIENTAL

A instalação da CVRD na Amazônia Oriental ocorreu no momento em que os países centrais passavam por uma reestruturação produtiva e buscavam alternativas para se desvencilhar da crise existente.

No final da década de 1960, quando a CVRD procura explorar o território amazônico, aquele era um espaço de ação de grandes empresas multinacionais, com destaque para a Alumínio do Canadá Ltda. (ALCAN), que controlava as jazidas de bauxita na Bacia do Rio Trombetas, Município de Oriximina-PA, (PALHETA DA SILVA, 2004). Por isso, uma das estratégias utilizadas pela Companhia para entrar no mercado de minério foi a formação de <sup>1</sup>joint-ventures. Como estratégia, foi ressuscitada a empresa Mineração Rio do Norte (MRN) em 1975, sob a forma de um consórcio multinacional para explorar a Bacia do rio Trombetas, tendo a CVRD conseguido o controle majoritário das ações (CARVALHO, 2000; MONTEIRO, 2005).

Nesse contexto, a realização de um empreendimento do porte dos projetos minerais a serem implantados implicava em grande custo. Esse fator foi decisivo para a parceria da CVRD com o capital externo, principalmente com os japoneses, que se tornaram os principais parceiros da estatal brasileira. Dentre outros fatores, o que impulsionou o investimento japonês em grandes empreendimentos minerais na Amazônia foi a dificuldade encontrada pelo Japão para suprir suas necessidades de geração de energia elétrica, uma vez que os Estados Unidos vinham enfrentando uma crise desde 1973 (SILVA, 2004).

Com a entrada em operação de Carajás, a CVRD passou a contar com dois sistemas operacionais para a extração, beneficiamento, transporte e embarque de minério de ferro: o Sistema Sul, nos estados de Minas Gerais e Espírito Santo, e o Sistema Norte, nos estados do Pará e Maranhão.

O Maranhão nesse contexto irá se afirmar como “corredor” de exportação, abrigando uma grande parte da força de trabalho que se constitui em torno das atividades da Companhia Vale do Rio Doce. Um dos principais fatores que contribuiu para que o Maranhão se inserisse nessa divisão internacional do trabalho, como um escoadouro da produção mineral do vizinho estado do Pará decorreu, sobretudo,

---

<sup>1</sup> **Joint venture** é uma expressão de origem inglesa, que significa a união de duas ou mais empresas já existentes com o objetivo de iniciar ou realizar uma atividade econômica comum, por um determinado período de tempo e visando, dentre outras motivações, o lucro.

pela instalação da Estrada de Ferro Carajás, possibilitando a integração da mina de Carajás ao Porto em São Luís.

O tempo mostrou que a entrada da CVRD na região amazônica foi fundamental para o crescimento da empresa, principalmente durante a década de 1980, quando entrou em operação o Projeto Ferro Carajás.

É importante ressaltar que a CVRD é o principal elemento motor das mudanças, extensas e profundas, mas não o único. A emergência de novos atores sociais, entre eles os movimentos sociais, faz com que o processo de transformação sócio-espacial descrito venha sendo violento desde o princípio, marcado por inúmeros conflitos sociais e conflitos espaciais e territoriais.

#### **2.4. O PROGRAMA GRANDE CARAJÁS**

O chamado “Programa de Desenvolvimento Integrado da Amazônia Oriental” derivou do II PND e tinha o intuito de implantar projetos destinados exclusivamente à mineração, metalurgia, agropecuária e reflorestamento. Destaca-se o Programa Grande Carajás que foi criado em 19/11/1980 enquanto uma:

[...] estratégia do Estado para exploração mineral em grande escala [...], endossando a proposta da CVRD que, em face da exaustão e alto custo das jazidas de Minas Gerais, estava interessada em diversificar a produção e construir um gigantesco corredor de exportação no Norte do país, processo que permitiu a sua transnacionalização. (BRASIL. 1995. pg. 96).

Os discursos oficiais sempre afirmaram que o PGC tinha o objetivo de “estimular o desenvolvimento regional e a melhoria da qualidade de vida das populações abrangidas pelo projeto”. (Decreto Lei 1813 de 24 de novembro de 1980). No entanto, após a implantação do Projeto, que se enraizou na porção oriental da Amazônia, numa área equivalente a 10% do território brasileiro - aproximadamente 840.000 km<sup>2</sup>, não foi possível conseguir êxito nesse objetivo. Logo, no aspecto social e ambiental, o PGC não difere de outros tantos projetos que somente conseguiram ser lucrativos para as empresas e o mercado externo para o qual era direcionado.

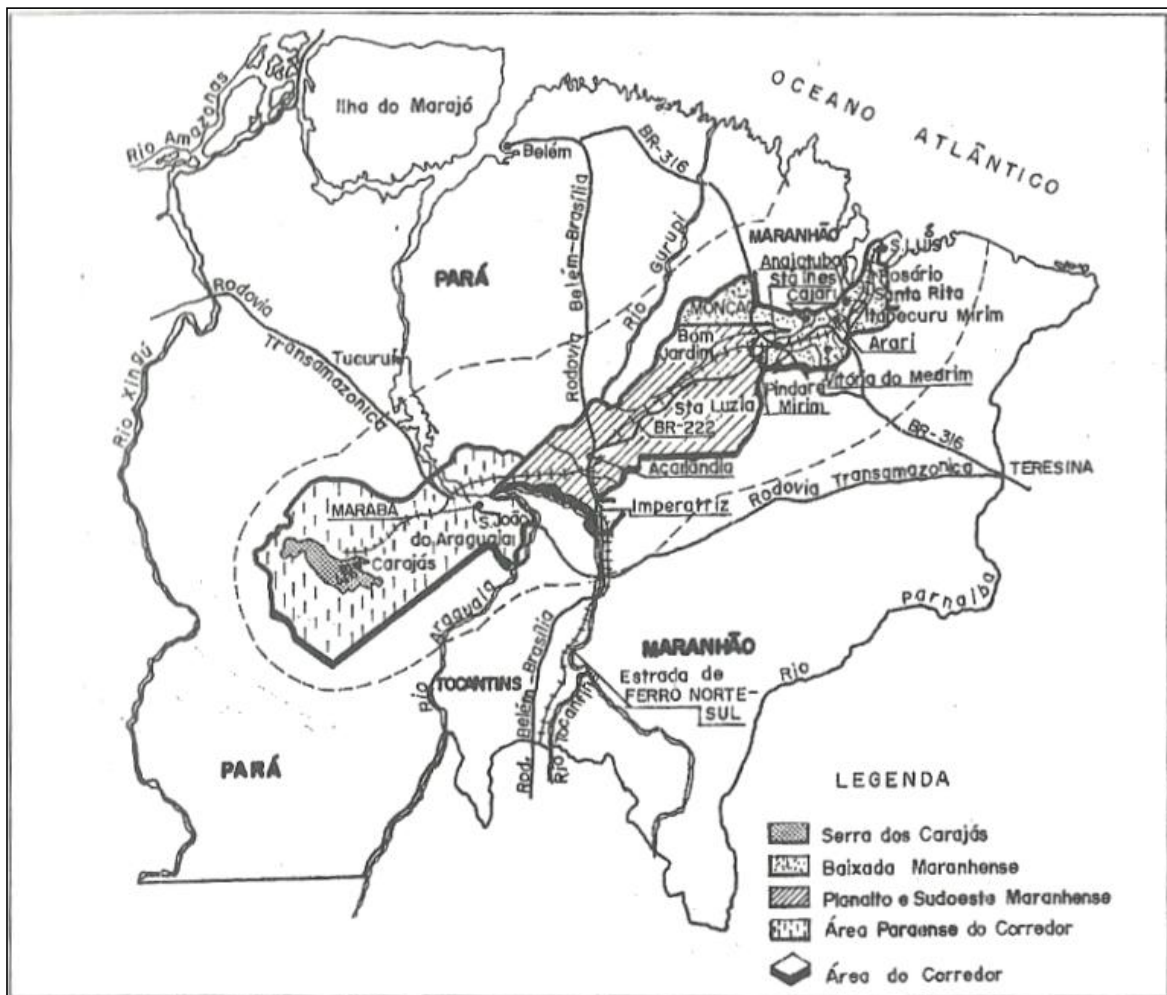
A própria instalação autoritária do PGC reflete a política centralizadora e de caráter militar, segundo a qual foi concebido nos anos 70. Para a implantação dessa política, os governos militares utilizaram-se de decretos-leis, o que significava,

na prática, a exclusão do poder legislativo federal, estadual e da sociedade civil brasileira da discussão e implementação de políticas públicas. O decreto-lei foi um instrumento jurídico criado pelo Regime Militar, e por ser de lavra exclusiva do Poder Executivo, é uma usurpação das prerrogativas do Poder Legislativo, fazendo com que a elaboração e aprovação se restringissem aos gabinetes palacianos.

O PGC é apresentado à sociedade como forma de saída da crise, no entanto, como veremos a seguir, cria falsas expectativas pois os empregos e melhorias de vida não viriam como prometido.

A linha de frente do PGC é o Projeto Ferro Carajás da Companhia Vale do Rio Doce - CVRD implementado em 1985, o qual:

**Imagem 01: Área de influência do Projeto Ferro Carajás**



Fonte: FRANZ, GISLELINK (10 anos da Estrada de ferro Carajás, 1997)

[...] compreende um sistema integrado: a mineração em Carajás, o transporte pela ferrovia do Carajás a São Luís numa distância de 890 km e as instalações portuárias, administrativas, operacionais e de manutenção em São Luís (GISTELINCK, 1988, p. 75).

O Projeto Ferro Carajás foi implantado pela Companhia Vale do Rio Doce e divide-se em três subprojetos: 1) exploração das minas em Serra de Carajás, no Pará; 2) implantação da Estrada de Ferro Carajás (EFC), que percorre 892 km desde a mina até o porto, em São Luís, sendo 685 km em território maranhense; 3) exportação do minério de ferro através do terminal marítimo da Ponta da Madeira.

O Projeto Ferro Carajás teve origem com a descoberta da jazida ferrífera na Serra dos Carajás, localizada no sudeste do estado do Pará (PALHETA DA SILVA, 2004). Na fase inicial de implantação do referido projeto, o sudeste do Pará, onde o mesmo se localiza, não dispunha de infra-estrutura em transportes para atender as necessidades de um empreendimento desse porte, o que implicou em transformações no espaço da circulação para possibilitar o escoamento do minério de ferro. De acordo com SILVA (2004, p. 300), a reserva foi encontrada por pesquisadores norte-americanos ligados ao grupo United States Steel Corporation (US Steel Co.), que na época desenvolviam pesquisas minerais na Amazônia a procura de manganês. Por ser uma área de pesquisa da empresa norte-americana, a descoberta da jazida de minério de ferro de Carajás inaugurou uma nova etapa de disputas entre a CVRD e grupos estrangeiros pelo controle de exploração dos recursos minerais. Como foi acordado entre as partes que as duas empresas iriam explorar a mina de Carajás, o principal ponto de divergência foi gerado pelas discordâncias quanto ao uso do sistema de transportes para escoamento do minério. A US Steel Co, desejava escoar a produção pelo rio Tocantins, utilizando o território paraense. Já a CVRD optou pelo Estado do Maranhão, o que tornaria possível através da construção de uma ferrovia ligando as minas de Carajás ao TFPM (Terminal Ferroviário de Ponta da Madeira).

As minas de Carajás situam-se próximas ao Rio Tocantins que viabilizaria a opção fluvial. Com a construção de uma série de eclusas e barragens, o rio poderia tornar-se navegável dos seus 600 km ate a costa do Pará. Tal opção estava condicionada à construção de um porto de Espadarte na Una dos Guardas. A outra

alternativa de embarque só seria viável com a construção de uma ferrovia de 900 km até São Luís. Da perspectiva da VALE, essas opções, estavam condicionadas a escolha do local que propiciasse maior viabilidade a instalação de um porto de grandes dimensões (SILVA. 2004, p.308).

Um dos fatores que levaram a US Steel Co, a ter preferência pelo escoamento do minério pelo Pará se justificava pelo fato desta empresa ter interesse em negociar o minério de ferro com os Estados Unidos, o que teria o escoamento facilitado pela proximidade entre a costa paraense e o Estado norte-americano. Já a preferência da CVRD pelo Maranhão refletia o interesse da empresa em negociar o minério com os japoneses, na época, principais aliados da Companhia, e nesse caso, São Luís facilitaria o frete para o país asiático (MACHADO, 1992).

A divergência sobre o local a ser embarcado o minério também contagiou a elite político-econômica dos dois Estados. Os paraenses acreditavam que a opção da CVRD ao optar pelo Maranhão estava relacionada à influência exercida por políticos como José Sarney. No entanto, em nenhum dos dois casos deve-se pensar que os fatores naturais tenham determinado o tipo de transporte que escoaria o minério. A opção da CVRD pelo Estado do Maranhão foi resultado de uma conjuntura do mercado externo, em especial, dos acordos celebrados com o Japão que vivia um momento de expansão do mercado de minerais: enquanto que a hegemonia norte-americana no mercado do aço passava por um processo de desconcentração. Assim, foram os fatores externos que acabaram condicionando as escolhas internas.

A Vale conseguiu a concessão do Estado para explorar as minas, estrada de ferro, porto e o transporte marítimo, ou seja, o monopólio de exploração e exportação dos minérios em Carajás por ser uma estatal e de inteira confiança do governo federal. A concepção do PFC, desde seu início, estava ligada ao mercado internacional, sendo assim uma continuação da política implementada na década de setenta pelo governo brasileiro.

Além da implantação desse sistema, vários empreendimentos surgiram na área de influência da Estrada de Ferro Carajás, cuja presença de grandes grupos nacionais e internacionais reestruturou a vida econômica e social da mina de Carajás (PA) ao Porto em São Luís (MA).

O Projeto Ferro Carajás colaborou de forma muito significativa para o crescimento da Companhia, pois juntamente com as minas do Sistema Sul,

localizadas no Estado de Minas Gerais, Carajás (Sistema Norte) passou a ser fundamental para a expansão da empresa no mercado de minério de ferro, que muito acrescentou a geração de riqueza da CVRD.

Quando a Companhia Vale do Rio Doce foi privatizada, a área do Projeto Minério de Ferro de Carajás já estava bastante valorizada, principalmente, porque se tornou uma área estratégica para a implantação de novas atividades.

### **3- A PRIVATIZAÇÃO DA CVRD**

#### **3.1. PRIVATIZAÇÃO E DESESTATIZAÇÃO**

Privatizar vem do latim *privus*, que significa "particular". Maria Sylvia Zanella Di PIETRO afirma que o conceito de privatização é mais conexo à Ciência da Administração, Ciência Política e às Ciências Econômicas que ao Direito. Marcos Jordão Teixeira do AMARAL FILHO, esclarece que o uso mais antigo do termo "parece ter sido em Peter F. Drucker; ele o usou em Reason Foundation Newsletters (Santa Mônica, Califórnia), no início de 1976", sendo mais tarde utilizada, em 1983, nos Estados Unidos, em um dicionário que assim conceituava o termo: "tornar privado, especialmente, mudar do controle, ou propriedade, público para o privado" .

Maria Sylvia Zanella Di PIETRO afirma que, privatização, em sentido amplo, "abrange todas de medidas com o objetivo de diminuir o tamanho do Estado e que compreendem, fundamentalmente:

- a) desregulação (diminuição da intervenção do Estado no domínio econômico);
- b) desmonopolização de atividades econômicas;
- c) a venda de ações de empresas estatais ao setor privado (desnacionalização ou desestatização)
- d) a concessão de serviços públicos (com a devolução da qualidade de concessionário à empresa privada e não mais a empresas estatais, como vinha ocorrendo);
- e) os contracting out (como forma pela qual a Administração Pública celebra acordos de variados tipos para buscar a colaboração do setor privado, podendo-se mencionar, como exemplos, os convênios e os contratos de obras e prestação de serviços); é nesta última fórmula que entra o instituto da terceirização.

Cristiane Derani: "dá-se o nome de privatização à transferência de um serviço realizado pelo poder público para o poder privado e também à transferência de propriedade de bens de produção públicos para o agente econômico privado. Pela primeira modalidade, a titularidade do serviço continua sendo do poder público, mas seu exercício é transferido para o agente privado (...). Outro modo de transferência de poder público ao poder privado, além do poder de exercer determinada atividade, é a transferência da propriedade pública de bens de produção para o setor privado. O Estado vende seus ativos, retirando-se da atividade produtiva que desempenhava – atividade que poderia ser de mercado ou fora de mercado. Na venda de seus bens de produção, o Estado poderá vender empresas que realizam atividade de interesse coletivo, e que agem diretamente no mercado, como também poderá alienar bens de produção daqueles serviços que são sua atribuição normativa e se desenvolvem fora das relações de mercado (neste caso específico, a venda do bem será vinculada à obediência das condições para a concessão do serviço). A propriedade é alienada ao concessionário: o patrimônio segue aquele que é considerado no processo licitatório apto a exercer o serviço público.

Privatização em sentido estrito, segundo Maria Sylvia Zanella DI PIETRO, é o adotado pela Lei 9.491 de 9-9-97 e: "abrange apenas a transferência de ativos ou de ações de empresas estatais para o setor privado".

Marcos Jordão Teixeira do AMARAL FILHO propõe uma diferenciação entre as expressões "desestatização", "privatização" e "desregulamentação". Para ele "o conceito de desestatização possui um caráter ideológico, no sentido de ter-se tornado um fim perseguido pela sociedade contemporânea. Constitui, de outro lado, um amplo movimento da sociedade e contemporânea em direção a mais democracia e maior autonomia para decidir seus próprios destinos, sem a tutela onipresente do Estado. Com esse significado, possui um sentido mais amplo que contém as noções de privatização e desregulamentação. Enquanto a desestatização, como fim perseguido, situa-se no terreno ideológico deste final de século, privatização e desregulamentação situam-se no campo da realidade concreta, objetiva pelo direito, consubstanciado nos atos e leis decorrentes." – e continua – "(...) desregulamentação significa a eliminação total ou parcial das regras relativas ao mercado e às atividades econômicas (...) e privatização é o termo empregado "(...)simplesmente para designar a transferência das empresas de propriedade do

Estado e as atividades por ele exercidas para o setor privado, obedecidas às mais variadas formas de transferência de capital aos particulares ".

A Lei 9.491 de 1997, contrariando os conceitos doutrinários anteriormente examinados, no art. 2º, § 1º, atribui ao vocábulo "desestatização" o seguinte sentido:

"§ 1º. Considera-se desestatização:

- a) alienação, pela União, de direitos que lhes assegurem, diretamente ou através de outras controladas, preponderância nas deliberações sociais e o poder de eleger a maioria dos administradores da sociedade;
- b) a transferência, para a iniciativa privada, da execução de serviços públicos explorados pela União, diretamente ou através de entidades controladas, bem como daqueles de sua responsabilidade.
- c) a transferência ou outorga de direitos sobre bens móveis e imóveis da União, nos termos desta Lei."

O artigo 2º da mesma lei diz que podem ser objeto de desestatização:

"Art. 2º. Poderão ser objeto de desestatização, nos termos desta Lei:

- I - empresas, inclusive instituições financeiras, controladas direta ou indiretamente pela União, instituídas por lei ou ato do Poder Executivo;
- II - empresas criadas pelo setor privado e que, por qualquer motivo, passaram ao controle direto ou indireto da União;
- III - serviços públicos objeto de concessão, permissão ou autorização;
- IV - instituições financeiras públicas estaduais que tenham tido as ações de seu capital social desapropriadas, na forma do Decreto-Lei nº 2.321, de 25 de fevereiro de 1987;
- V - bens móveis e imóveis da União."

Então embora não tão abrangente, a lei utiliza o termo desestatização em um sentido semelhante ao que alguns autores atribuem ao termo "privatização" em sentido amplo.

Neste sentido, Marcos Juruena Villela SOUTO é o que mais se aproxima ao conceito legal de estatização, definindo-a como sendo "a retirada da presença do Estado de atividades reservadas constitucionalmente à iniciativa privada (princípio da livre iniciativa) ou de setores em que ela possa atuar com maior eficiência (princípio da economicidade); é o gênero, do qual são espécies a privatização, a concessão, a permissão, a terceirização e à gestão associada de funções públicas". De acordo com a Lei 9.491 de 1997 desestatização é gênero, que designa: a) a transferência de ativos ou de ações de empresas estatais para o setor privado; b) a



transferência, para a iniciativa privada, da execução de serviços públicos (mediante concessão, permissão e autorização); c) a transferência ou outorga de direitos sobre bens móveis e imóveis estatais para a iniciativa privada.

No Brasil, a privatização de propriedade pública se dá por contrato entre o poder público e o ente privado. A norma que regulamente tal contrato é a lei federal nº 8.666, que, em seu artigo 17, determina o modo pelo qual será alienado o bem público ao ente particular. Também merece destaque a lei federal nº 9491/97. De acordo com o art. 17 da lei 8666, a alienação de bens da Administração Pública exige comprovação de interesse público e uma avaliação de acordo com diversos critérios, a depender se o bem público é móvel ou imóvel. A venda de bens imóveis públicos exige sempre a realização de concorrência, a não ser nos casos excetuados por este dispositivo legal. Todavia, desses imóveis, os que pertencem à administração direta e/ou entidades autárquicas também exigem uma autorização legislativa. Já quanto aos bens móveis, a venda é condicionada a avaliação prévia e licitação, exceto nos casos taxados pelo art. 17 da lei n. 8666.

Cabe citar, também, o art. 19 dessa lei, como poderão ser alienados os bens imóveis da administração pública:

Art. 19. Os bens imóveis da Administração Pública, cuja aquisição haja derivado de procedimentos judiciais ou de dação em pagamento, poderão ser alienados por ato da autoridade competente, observadas as seguintes regras: I - avaliação dos bens alienáveis; II - comprovação da necessidade ou utilidade da alienação; III - adoção do procedimento licitatório, sob a modalidade de concorrência ou leilão.

Contudo, esta lei não é taxativa. Situações específicas podem ser contemplada se os contratos entre ente particular e poder público podem ser celebrados e a verificação de sua legalidade/constitucionalidade feita por ação popular e ação civil pública. A ação popular é prevista em nossa Constituição Federal no art. 5º, inciso LXXIII:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: LXXIII - qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência; A ação civil pública está regulamentada na Constituição Federal em seu artigo 129, inciso III:

Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público: III - promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos; Em matéria de privatização, há também a lei 9491/97, que regulamenta os

contratos entre o poder público e ente privado, regendo os meios cuja privatização deve ocorrer, delimitando quais empresas poderão ser privatizadas, entre outras atribuições.

Nota-se, por fim, que em matéria de revisão de contratos de privatização entre poder público e ente privado, tem-se a possibilidade de revisão desses contratos por meio de ação civil pública e ação popular.

### **3.2 - RETROSPECTO DAS PRIVATIZAÇÕES NO BRASIL**

Em 1979, Margaret Thatcher tornou-se Primeira Ministra da Grã-Bretanha e, no ano seguinte, Ronald Reagan foi eleito presidente dos EUA. Esses dois eventos vieram marcar um ponto de mudança definido, não só nas políticas dos governos desses dois países, mas também na esfera do pensamento político e econômico de todo o mundo - a revolução neoliberal, no centro da qual estava a doutrina da privatização.

No Brasil, a doutrina foi incorporada à política do Estado através do decreto nº 86.215 de 15 de julho de 1981, pelo governo Figueiredo e pela criação da Comissão Especial de Desestatização (CED), para supervisionar a transferência das empresas controladas pelo governo federal ao setor privado.

Em importante obra FIORI (2003) analisou a conjuntura política do final dos anos 1970 e início dos anos 1980 onde mostra que o Estado vivenciava um período de crises e de incertezas no cenário político-econômico. O autor tinha razão, de fato, o final da década de 1980 e principalmente, o início dos anos 90 revelaram importantes reformas na estrutura do Estado. Dentre essas transformações, merece destaque o amplo processo de desestatização de empresas que atuavam em setores estratégicos da economia brasileira, como energia, telecomunicação, bancos, indústria de base e transporte (BNDES, 2003). Foi nesse cenário de metamorfoses do Estado que no ano de 1997, a Companhia Vale do Rio Doce foi privatizada.

Para SILVA (2004) as mudanças ocorridas na estrutura do Estado, impulsionadas por um cenário internacional favorável, promoveram a criação das empresas estatais em meados do século XX. Da mesma forma, VELASCO JR. (1997) menciona que também foram as reformas na estrutura do Estado que desencadearam um processo de desestatização dessas empresas. Os fatores que tem condicionado ou favorecido a implementação das reformas econômicas a partir

do final da década de 1980, revelam, dentre outras, a questão de que essas reformas são vistas como objetivando, basicamente, a redefinição das esferas de atuação dos setores público e privado, em favor deste último (VELASCO JR., 1997 B, p. 4).

No Brasil, as privatizações iniciaram-se lenta e gradualmente, tomando impulso apenas com o lançamento do PND em 1990. Durante o governo Figueiredo (1981-84), somente 20 empresas foram privatizadas, levantando US\$ 190 milhões para o tesouro. Outras 19 empresas foram privatizadas pelo governo Sarney (1985-89) que renderam US\$ 546 milhões. Essas rendas foram insignificantes, pois nem mesmo indenizavam as concessões que o BNDES tinha feito às empresas em questão. A partir de então, o programa de desestatização passou a constituir-se num importante instrumento de política econômica, incluído em um amplo conjunto de reformas estruturais voltadas para a reformulação do papel do Estado brasileiro. Este passa a ter a função de facilitar a internacionalização da economia nacional de forma competitiva, mas continua necessária a tarefa de regular e intervir na educação, cultura e desenvolvimento tecnológico, nos investimento sem infraestrutura, uma intervenção que não apenas compense os desequilíbrios distributivos provocados pelo mercado globalizado, mas principalmente capacite os agentes econômicos a competir em nível mundial.

Neste sentido, tais mudanças também são reflexos das transformações promovidas no modelo de acumulação capitalista. A atuação do Estado como produtor se deu em setores da economia que, como produção direta, não interessavam aos empresários brasileiros, pois atuar na produção de infra-estrutura de transportes e geração de energia elétrica, petroquímica, exploração mineral e siderurgia, naquele contexto, não era favorável ao empresariado. Isso não significa que os mesmos não tivessem o desejo de atuar nesses setores, porém era preciso grandes investimentos financeiros para ter sucesso nessas áreas. Por isso, o Estado gastava e os empresários usufruíam os benefícios, uma vez que esses projetos sempre atendiam os interesses da elite econômica dominante. Nessa lógica, o Estado não era concorrente do capital privado, pois ele passou a exercer um papel que se mostrou favorável aos interesses da elite econômica e politicamente dominante.

O primeiro decreto que autorizou a desestatização no Brasil data de julho de 1981, quando foi criada a Comissão Especial de Desestatização. De 1981 a 1984,

20 empresas foram privatizadas (mas nenhuma de grande porte); de 1985 a 1990 esse número caiu para 18: de 1991 a 1994, a cota subiu para 33 e de 1995 a 1998, 88 empresas estatais passaram para o controle privado (PINHEIRO, 2000, p. 12).

De acordo com Velasco Jr. (1997) e Pinheiro (2000), o processo de desestatização tão intenso durante a década de 1990 tem início quando o Governo Collor lançou o Plano Nacional de Desestatização (PND), o qual favoreceu as privatizações durante o governo seguinte, de Fernando Henrique Cardoso. Inclusive, o PND foi mesmo contrário aos interesses nacionais estabelecidos pela Constituição de 1988, que impunha barreiras ao controle estrangeiro dos setores de mineração e de produção e distribuição de energia elétrica.

Quando Fernando Collor tornou-se presidente em 1990 o processo avançou. Imediatamente após assumir o cargo em Janeiro, Collor publicou a Medida Provisória 155, criando o Programa Nacional de Desestatização (PND) - esse programa se tornou o principal instrumento no processo de privatizações no Brasil, esteve inserido num contexto de racionalização de recursos públicos, desregulamentação da economia, redução do tamanho e redefinição do papel do Estado (BNDS). O congresso a transformou na lei 8.031, sem nenhuma emenda em 12 de abril de 1990. Os objetivos da privatização foram especificamente listados: (I) reordenar as estratégias do Estado; (II) reduzir a dívida pública; (III) acelerar o investimento; (IV) modernizar a indústria e (V) fortalecer o mercado de capital (PRADO: 1993 p. 90). Apesar da existência de um ambiente favorável às privatizações, vários obstáculos tiveram de ser transpostos: grande resistência política, resistência de grupos contrários à privatização, complexidade das estatais brasileiras de maior porte, escolha dos modelos de venda das empresas, etc...

Collor tinha lançado o seu PND com uma nota triunfalista. A equipe econômica, que detinha a responsabilidade de implementar o programa, previa de forma audaciosa em Janeiro de 1990, que até o final do ano, a venda das empresas estatais produziria uma receita de US\$ 8,75 bilhões para o tesouro, um total de 2,5 % de GDP, que não só liquidaria com o total do déficit orçamentário mas também criaria um excedente de US\$ 7 bilhões. Isso também fez com que se acreditasse que até 1992, o tesouro levantaria US\$ 35 bilhões através da venda de 42 estatais e de todos os portos (Prado: 1993 p. 90-91). A realização efetiva do evento não alcançou esses níveis exagerados de expectativa, mas foram bastante consideráveis. Até o final de 1991, a venda de 33 estatais tinha produzido US\$ 8,7

bilhões; no final de 1994, os valores totais de venda tinham alcançado US\$ 15 bilhões (Veja : 28 de dezembro de 1994). Os ganhos reais para a economia, em termos de crescente disponibilidade de novos recursos financeiros, foi, no entanto, menos impressionante. Dos US\$ 8,7 bilhões levantados através da venda das estatais até o final de 1991, aproximadamente 88 % foram em forma do que ficou conhecido no Brasil como "moedas podres" - aquisição de créditos em companhias através de permuta de débitos. Na maioria dos casos, isso significava permuta de débitos ruins por bons negócios.

Junto ao PND, foi criado o Fundo Nacional de Desestatização (FND), um fundo gerido pelo BNDES e de natureza contábil, constituído mediante depósitos de ações ou quotas de propriedade direta ou indireta da União, emitidas por empresas que tenham sido incluídas no PND, inclusive as representativas de participações societárias minoritárias no capital de quaisquer outras sociedades. Assim, o BNDES, além de desempenhar o papel de agente executor das privatizações, passou a gerir e administrar o FND, no qual são depositadas as ações das empresas privatizáveis. Nessa fase, que se estendeu até o final de 1994 e abrangeu os Governos Fernando Collor e Itamar Franco, foram vendidas empresas de maior porte e historicamente estatais (ou seja, empresas que já nasceram estatais). Foi decidido que o Setor Siderúrgico teria prioridade nas desestatizações iniciais, haja vista o alto grau de endividamento que este apresentava, mesmo após a recente tentativa de saneamento de suas empresas. Após várias controvérsias em relação à escolha da primeira empresa a ser alienada e a transposição de vários obstáculos de natureza operacional e política, finalmente a Usiminas foi privatizada em 1991, iniciando, de fato, a implementação do programa. Entre 1991 e 1994, diversas empresas foram alienadas, muitas das quais deficitárias. As empresas privatizadas concentravam-se em setores industriais, tais como siderurgia, petroquímica e fertilizantes.

A partir de 1994 houvesse maior ênfase quanto ao emprego de moeda corrente nos processos de desestatização. Ainda em 1994, foi publicado o Decreto 1.068, que incluiu no PND as participações minoritárias da União em diversas empresas.

Como bem observou RUCKERT (2004), as políticas macroeconômicas que sustentaram o Estado desenvolvimentista entraram em crise no final do século XX, promovendo significativas reformas no Estado brasileiro. Tais reformas desencadearam um amplo processo de privatização das empresas estatais

brasileiras, tendo seu auge no governo Fernando Henrique Cardoso (1995 a 2002). Este inaugurou a terceira fase de privatizações no Brasil. Inicialmente, foi aprovada a Lei das Concessões, em fevereiro de 1995, cujo objetivo foi estabelecer as bases sobre as quais o governo concederia a terceiros os direitos de exploração de serviços públicos. Essa fase, ainda em andamento, é caracterizada pela privatização de empresas dos setores de infra-estrutura e serviços públicos, destacando-se os setores de telecomunicações, energia elétrica e transportes.

Fernando Henrique Cardoso tinha uma posição muito clara: na véspera de assumir o cargo, como presidente do Brasil, anunciou quatro áreas de prioridade da política para seu governo. Duas dessas foram: (I) um corajoso processo de privatização e (II) máxima atenção para as áreas sociais, principalmente saúde e educação. Nesse contexto é que ocorre a privatização da Companhia Vale do Rio Doce.

Entretanto, a estratégia neoliberal não era consenso no cenário político brasileiro e os agentes alinhados à esquerda acentuaram a defesa da atuação direta do Estado na economia como propulsor de desenvolvimento nacional e redutor das desigualdades, tanto sociais, quanto regionais, não encontrando no mercado a panacéia advogada pelos neoliberais e discordando das medidas econômicas adotadas pelos governos federais pós-redemocratização, dentre elas as privatizações.

Segundo Emir Sader, havia no momento dois discursos contrapostos: de um lado o da modernização neoliberal e de outro o da necessidade de reformas estruturais que possibilitassem, entre outros, um mercado interno de massas e o combate à injustiça social. Ele identifica o primeiro discurso aos setores conservadores, na medida em que o país seria reformado e modernizado sem que fosse necessário derrotar a política das elites brasileiras, pois propunha-se como eixos centrais a estabilização monetária, a abertura ao mercado externo, a privatização e a desregulamentação. Instrumentos que apenas indiretamente poderiam levar à promoção de mais direitos sociais e à diminuição das desigualdades, já que a principal preocupação era dar conta da crise econômica, mostrando confiabilidade ao mercado internacional.

O segundo discurso estaria relacionado à tradição de esquerda, assentando-se na afirmação dos direitos de cidadania para todos, na priorização das políticas sociais sobre as lógicas econômicas privatizantes, na busca por distribuição

de renda e de capacitação para o consumo das massas marginalizadas e na transformação da democracia política em uma democracia com conteúdo social.

### **3.3 - O DEBATE EM TORNO DA PRIVATIZAÇÃO**

Como falado, desde o governo Collor se falava da necessidade de privatização, o que gerou a discussão política entre duas concepções de Estado. De um lado os que pretendiam diminuir a atuação do Estado na economia, de outro os que viam na intervenção estatal o caminho para a redução das desigualdades e para o desenvolvimento.

Aqueles que eram contrários à privatização estavam preocupados com a enorme quantidade de reservas naturais em poder da empresa estatal, e com o fato da empresa, sob gestão privada, não entender que o subsolo e suas riquezas pertencem à nação. Pensavam também no papel estratégico da empresa que trazia benefícios para toda a sociedade, pois seus grandes projetos de investimento envolviam melhorias sociais e geravam emprego. Temiam que a privatização acabasse com as melhorias trazidas pela estatal, tendo em vista que a empresa privada objetiva primeiramente o aumento nos lucros. O fato do processo de privatização estar intimamente relacionado à sustentação econômica do Plano Real, a partir do momento que enfatiza-se a necessidade de abater a enorme e crescente dívida pública, foi apontado largamente pela frente de oposição, alegando que o governo não apresentou estratégia de longo prazo, não se preocupando de fato com o potencial de desenvolvimento econômico da empresa. Existe também um grupo com posição intermediária, cujos objetivos eram discutir o modelo de venda definido pelo Conselho Nacional de Desestatização, além do destino dos recursos advindos com a privatização da Companhia. Os governos estaduais viram se prejudicados, na medida em que a privatização implicava enfraquecimento político nas regiões em que a Vale atuava.

Partindo de trechos de posicionamentos coletados de outros trabalhos (Almonti 2009) (Ogushi ,2008) , é possível verificar a opinião de alguns personagens nessa parte da história do Brasil. Estas discussões acabaram influenciando a trama pós privatização, aumentando a complexidade do processo e a posterior enxurrada de ações. Vitor Buaiz, governador do Espírito Santo, disse:

"A nossa posição é a de colocar o debate sobre a atuação do Estado na economia em outros termos. Trata-se de evitar a polarização entre

estatização privatização. No caso da Companhia Vale do Rio Doce (CVRD) eu não posso, como governador de Estado, desconhecer a sua importância estratégica, a heterogeneidade de suas atividades e a relevância da CVRD para o Espírito Santo." Seguindo tal linha de raciocínio, o governador continuou: "A CVRD teve e tem um papel relevante no crescimento da região sob sua área de influência, em particular o Espírito Santo. Já no final dos anos 60, os desdobramentos decorrentes da estratégia da CVRD para diversificar os mercados de venda do minério de ferro em nível internacional, principalmente o do Japão, tiveram muita influência na redefinição do perfil da nossa economia estadual."

Para Eduardo Camilher Damasceno, professor titular de Engenharia de Minas e vice-diretor da Escola Politécnica da USP, a venda da estatal CVRD, revestia-se de características muito peculiares, porque envolvia a privatização de um enorme patrimônio, constituído não somente pelas instalações industriais e de mineração, sistemas de transporte e portuários, mas por um excepcional volume de reservas, parte em lavra, e um valioso potencial de recursos minerais - talvez um dos mais importantes do mundo - a ser pesquisado em pormenor e desenvolvido para aproveitamento futuro.

Segundo o professor, essas reservas e recursos potenciais, do ponto de vista da lei, pertenciam à nação brasileira, segundo o professor. A somatória dessas reservas, diligente e sistematicamente definidas em sucessivas campanhas de prospecção conduzidas por dezenas de anos pela Docegeo - Rio Doce Geologia e Mineração, a subsidiária da CVRD encarregada de prospectar e definir novos depósitos e jazidas minerais -, representava uma parcela apreciável das reservas minerais nacionais, particularmente de ouro, ferro e manganês. Os dois últimos minérios, contidos nas concessões da CVRD, são de alto teor e de excepcionais características tecnológicas e econômicas, raramente existentes em outros países. Mediante exigências técnicas e legais, concedia-se o direito do seu aproveitamento a empresas regularmente constituídas e que demonstrassem capacidade técnica e econômica para fazê-lo, visando ao bem da comunidade e à geração de divisas.

Aqui vemos o contraste entre o conceito de propriedade mineral, usualmente localizada e disponível no subsolo, se comparado com os direitos do proprietário de terra, por exemplo. Para o professor, privatizar reservas minerais significava privatizar um patrimônio ou uma propriedade da nação. Cobia, portanto, chamar a atenção da comunidade e dos governantes e administradores para que



fossem estabelecidos critérios muito objetivos e coerentes pelos organismos que conduziam o processo de privatização da CVRD, para avaliar e ressarcir ao país o exato valor dessas reservas.

Nas privatizações já feitas envolvendo patrimônios minerais, as reservas naturais não foram avaliadas a contento, de modo a não transmitir a realidade. Uma fábrica pode ser construída, mas uma jazida mineral é gerada por sucessivos fenômenos geológicos e fisiográficos não reprodutíveis. Seria bastante complexa a determinação de quanto vale um recurso natural não-renovável. Costumava-se adotar como critério o valor presente do minério "in situ", sem levar em conta perspectivas futuras da demanda, mudanças tecnológicas, necessidades do porvir, mudanças nos preços e outros cenários de difícil previsão, que se alteram no tempo, como já observado em vários episódios na história da mineração e na produção e comércio de minérios. O não-equacionamento adequado desse aspecto crítico no processo de privatizações, aliado à falta de uma política mineral para o Brasil, poderia ser altamente danoso à comunidade brasileira, na visão de Eduardo Damasceno.

Para Pedro Simon, a CVRD, enquanto empresa emblemática, era parte integrante do desenvolvimento do país e, em nome da população, manipulava materiais estratégicos para a consolidação de sua soberania. A privatização da CVRD significava privatizar o subsolo brasileiro. Significava a forte possibilidade de abrir mão de reservas de ferro, ouro, manganês, bauxita, potássio, cobre, caulim, prata, titânio, entre outros metais nobres. Significava, também, interromper programas de desenvolvimento regional e social implementados pela empresa, que alocava parte de seu lucro líquido nas áreas de influência dos municípios onde atuava. Era por isso que os números da Vale não se limitavam aos seus aspectos puramente quantitativos, eram números que assumiam dimensões econômica, social e política.

O senador José Alves (PFL/SE) apresentou projeto de lei que retirava a Companhia Vale do Rio Doce do Programa Nacional de Desestatização (PND). Em discurso pronunciado no plenário do Senado, o senador criticou a privatização da empresa, sob a alegação de que os US\$ 5 bilhões ou US\$ 10 bilhões que poderiam ser arrecadados com a venda da estatal, antes de se saber ao certo o valor mínimo da empresa, não representavam nada se fossem usados para resgate da dívida interna, que segundo ele, atingia US\$ 200 bilhões. Ele argumentou também, que o

valor que se pretendia obter com a privatização era irrisório diante das jazidas da empresa, que, segundo ele, alguns avaliavam "em até US\$ 1 trilhão". José Alves disse ainda que, por 17 vezes consecutivas apresentou a proposta de exclusão da Vale como emenda à medida provisória que instituiu o PND.

Por outro lado, temos os defensores da privatização, que destacavam a maior eficiência proporcionada pela gestão privada da empresa, na medida em que se eliminavam os entraves burocráticos característicos da empresa estatal.

Para eles, ser ou não ser desmembrada era exatamente um dos principais conflitos a resolver na privatização da Vale, a primeira grande estatal a ser comprada com dinheiro vivo - sem a participação das polêmicas moedas de privatização.

Segundo O ministro José Serra a "idéia prevalecente" do governo era privatizar a Companhia Vale do Rio Doce no seu conjunto, e não por partes. A outra hipótese considerada seria privatizar a Vale em blocos, vendendo primeiro suas participações no capital de outras empresas.

Hélio Blak, geólogo com especialização em economia mineral, era diretor da área de infra-estrutura do BNDES no período da discussão em torno da privatização da Companhia, apontou sobre a discussão da modelagem para a privatização da CVRD. Surgiu como aspecto relevante a questão de como atribuir valor aos recursos minerais controlados pela CVRD na forma de concessões de lavra existentes; e também a um possível potencial mineral a ser ou não aproveitado no futuro (em função do sucesso ou insucesso dos programas de pesquisa em andamento ou a serem desenvolvidos nas áreas que contam com alvarás e pedidos de pesquisa obtidos em nome da CVRD ou de alguma de suas empresas de mineração).

De acordo com o Código de Mineração, que data de 1967, o subsolo é de propriedade da União, que detém o poder concedente. Assim sendo, as concessões de lavra são outorgadas pela União às empresas de mineração por prazo indeterminado e desde que cumpram estritamente a legislação vigente no que tange às questões técnicas, ambientais e de qualquer outra natureza, no sentido de se evitar a chamada lavra predatória.

Na prática, a União tem, através do DNPM, todas as condições para outorgar e também cassar os direitos minerários por ela concedidos. Na prática, o que estava em jogo era o caráter político da questão, em especial a imagem de

"doação" do patrimônio público, baseada em afirmações do tipo "são reservas de mais de 500 anos que estão sendo entregues na bacia das almas", ou "ouro suficiente para pagar a nossa dívida externa", ou ainda "é um patrimônio mineral que vale no mínimo US\$ 350 bilhões" etc. Na opinião do geólogo, apesar de carecerem de fundamento técnico, as observações acima, ao serem divulgadas, geraram no mínimo perplexidade junto a uma opinião pública pouco familiarizada com o tema. Para os favoráveis à privatização a pesquisa geológica é uma atividade de elevado risco empresarial e era necessário esclarecer isso para a opinião pública.

Em resumo, segundo o geólogo, entendia-se que a questão do chamado "patrimônio mineral" deveria ser tratada sem emocionalismo, merecendo um contínuo processo de esclarecimento, em especial no que tangia à diferença entre a existência de recursos minerais e a sua transformação em reservas economicamente aproveitáveis, ou seja, capazes de ser apropriadas em fluxos de caixa. Para ele, sugestões tais como a adoção de "royalties" a serem pagos no caso do eventual aproveitamento deste "patrimônio" no futuro, assim como alterações no Código de Mineração no sentido de limitar os prazos das concessões minerais, pareciam muito mais destruidoras do que criadoras de valor para a CVRD, uma vez que poderiam sinalizar para o mercado mudanças de regras casuísticas e confusas, uma vez que a experiência internacional em transações do gênero não levava em consideração tais aspectos.

Criou-se, mesmo que de maneira limitada, um clima de desconforto entre o Estado e a opinião pública (para muitos a Vale representava um "símbolo do desenvolvimento nacional"), de um lado, e, posteriormente, de tensão entre os novos controladores majoritários da CVRD, do outro, já que, havia um forte temor por parte dos operários de que a privatização resultasse em um processo de demissões em massa tal como ocorrera na CSN. É importante ressaltar a atuação do Sindicato dos Ferroviários (SINDFER) como instrumento oposicionista a desestatização e veículo propagador de idéias e rumores (demissões) entre os trabalhadores. Apesar das inúmeras manifestações contrárias à venda da Vale o negócio foi concretizado de maneira "legal", porém, arbitrária. Assim, resolvido, ou melhor, contornado o problema no âmbito nacional restava ao novo Conselho Administrativo da CVRD convencer os operários de que, inversamente ao que era divulgado pelo SINDFER, não haveria demissões, pelo contrário, a privatização traria benefícios econômicos, financeiros, sociais e ambientais, pois o modelo de

gestão privada norteada por um programa pautado no desenvolvimento sustentado faria a empresa ser “realmente aquilo que todo mundo espera dela”.

### **3.4 O PROCESSO DE PRIVATIZAÇÃO DA CVRD**

Este é um resumo dos acontecimentos explorado de forma a entender como se deu o desenrolar do processo de privatização. Em agosto de 1995, houve o primeiro problema para o governo FHC, pois o projeto de lei do senador José Eduardo Dutra (PT-SE), atribuindo ao Congresso a prerrogativa de fiscalizar ou mesmo vetar a venda da empresa, foi retirado da pauta de votação e remetido à Comissão de Constituição e Justiça do Senado por 41 votos contra 29. Apesar da vitória, o governo revelou preocupação com os votos dissidentes de parlamentares do PMDB e do PTB, carreados em grande parte pelo senador José Sarney (PMDB-AP), presidente do Congresso. Em setembro, Fernando Henrique enviou carta ao senador Jáder Barbalho (PMDB-PA), reafirmando a intenção de vender a Vale, mas prometendo um processo cauteloso e compartilhado com o Congresso.

Os principais objetivos quando se discute a privatização de empresas estatais consistem nos seguintes fatores:

- necessidade de reduzir o déficit fiscal;
- atrair capitais na forma de investimentos diretos, a fim de equilibrar o balanço de pagamentos;
- aumentar a eficiência do setor produtivo;
- reduzir o corporativismo dos movimentos sindicais incorporado nas empresas estatais.

A necessidade de reduzir o déficit fiscal é a principal razão para privatização. O resultado líquido de uma dívida crescente e majoritariamente pública e da quase total interrupção nos fluxos de financiamento externo é a drástica alteração do balanço de recursos líquidos externos para o Setor Público. Ao longo dos anos 80, à medida que ficava clara a impossibilidade efetiva de pagamento pleno da dívida externa, o sistema financeiro internacional passou a buscar alternativas de recomposição de seus ativos latino-americanos. Os processos de conversão de dívida em investimento, e o seu caso particular, a privatização, emergem como um dos mais promissores.

A privatização surge como uma forma particular da conversão da dívida externa em capital. No entanto, é distinta a natureza e a gravidade das políticas de

ajustamento em que os processos de privatização inserem-se na América Latina. A ruptura do padrão de financiamento centrado em crédito externo ampliou extraordinariamente as pressões sobre as finanças públicas, seja pela dependência direta do Tesouro e agentes públicos, como no Brasil, seja pela necessidade de prover fontes alternativas e emergenciais de financiamento ao setor privado. Isso conduz a privatização para movimentos de troca patrimonial, que são, ao mesmo tempo, processos de internacionalização produtiva das economias da região. A reestruturação patrimonial nos países desenvolvidos, ao contrário, dá-se essencialmente entre agentes internos, não envolvendo alterações significativas no grau de internacionalização e abertura das economias.

No que diz respeito ao equilíbrio do balanço de pagamentos, a privatização na América Latina atrai capital externo de longo prazo, através de investimentos diretos. Tais investimentos melhoram a situação do balanço, diminuindo o risco cambial, pela entrada de reservas estrangeiras.

A privatização é capaz de melhorar a eficiência do setor produtivo na medida em que o caráter competitivo das empresas privatizadas é exacerbado, levando em conta que as empresas estatais eram fortemente afetadas por ingerências e usos políticos (este parece ser o caso em algumas das principais privatizações japonesas).

Ligado à melhora da eficiência, está o fato da redução do poder político dos movimentos sindicais, que tinham poder de barganha fortalecido junto às empresas estatais, a partir da convicção de que a sua força decorre basicamente do tipo peculiar de relações trabalhistas que se engendram nas empresas estatais. É frequente, inclusive, que a mera explicitação da intenção de privatizar mobilize a oposição desses sindicatos, quase sempre numa postura tipicamente corporativa, explicando-se inclusive por aí uma das características mais gerais dos processos de privatização, que é a ênfase na venda facilitada de participação e de controle acionários aos empregados.

Na medida em que se fragilizam as forças políticas e ideológicas que defendem a presença estatal direta na produção, e se reduz a base fiscal, surge espaço político para a conversão de ativos em fluxo de caixa para curto prazo. De qualquer forma, o governo que a realiza usufrui de algum alívio no curto prazo, e uma vez que não há mais ativos líquidos disponíveis, os governos que se seguem enfrentam as alternativas tradicionais de ajuste fiscal: tributação ou corte nos gastos.

Um mês depois, o economista e banqueiro Luís Carlos Mendonça de Barros assumiu o cargo de presidente do BNDES, devido ao pedido de demissão de Edmar Bacha, tornando-se desde então figura central no processo de desestatização da Vale e outras empresas.

Em dezembro, dois consórcios internacionais venceram as concorrências promovidas pelo BNDES para a realização dos serviços de privatização da mineradora. A associação liderada pela Metal Data Engenharia, reunindo seis consultoras, entre as quais a norte-americana Salomon Brothers, ganhou a concorrência para o serviço A que compreendia apenas a avaliação econômico-financeira da estatal. O consórcio encabeçado pela Projeta Consultoria Financeira foi selecionado para o serviço B, englobando, além da mesma avaliação, a definição do modelo de venda e a colocação de ações nos mercados nacional e internacional. Entre os participantes desse consórcio, destacavam-se o Bradesco, maior banco privado brasileiro na época, e o banco de investimentos norte-americano Merrill Lynch, responsável na prática pela coordenação de seus trabalhos. Assim, o BNDES poderia dispor de duas avaliações para fixar o preço de venda da Vale. A remuneração do consórcio responsável pelo serviço B foi fixada em 1,9% do valor de venda da empresa.

O trabalho dos consultores foi iniciado em janeiro de 1996, sendo concluído oito meses depois com a entrega ao BNDES do relatório definitivo do consórcio coordenado pela Merrill Lynch. Durante esse período, o presidente do BNDES compareceu diversas vezes ao Congresso a fim de diminuir a resistência contra a privatização da empresa. Em maio, Mendonça de Barros prestou depoimento à Comissão de Infra-estrutura do Senado, antecipando algumas regras do modelo de privatização da Vale, como a venda em bloco da empresa sem desmembramento de suas atividades e a criação de uma ação ordinária especial (*golden share*), reservando ao governo alguma influência sobre as decisões de natureza estratégica da companhia. O presidente do BNDES acrescentou que estava estudando uma fórmula para evitar que o controle da empresa fosse assumido por concorrentes de peso, como as mineradoras australianas, ou grandes clientes, como as siderúrgicas japonesas.

Mendonça de Barros também tomou posição na polêmica a respeito da destinação dos recursos obtidos com a venda da companhia, defendendo sua aplicação em obras de infra-estrutura, em vez de utilização integral no abatimento da

dívida pública, como preconizava a equipe econômica do governo. No final de maio, o senador Vilson Kleinubing (PFL-SC) apresentou substitutivo ao projeto de José Eduardo Dutra, encampando a proposta de Mendonça de Barros e dispensando a autorização do Legislativo para a privatização da Vale.

As negociações em torno do substitutivo Kleinubing prosseguiram até agosto. O governador de Minas Gerais, Eduardo Azeredo (PSDB), tentou garantir para seu estado uma participação mais vantajosa na partilha dos recursos do leilão da Vale. Diante da intensa disputa entre os governadores, José Eduardo Dutra retirou seu projeto, evitando assim a votação do substitutivo Kleinubing.

Esse episódio não significou, entretanto, o encerramento da resistência parlamentar contra a venda da Vale, pois o senador petista logo apresentou novo projeto de lei, propondo a consulta e a fiscalização do Congresso em qualquer processo de privatização. Em 10 de outubro, o CND aprovou o modelo de desestatização da Vale, em reunião presidida pelo ministro Antonio Kandir, titular da pasta do Planejamento. Segundo a resolução 19/96, a venda da empresa foi dividida em três etapas, começando pelo leilão de um lote entre 40% e 45% de ações ordinárias, a ser adquirido por um grupo de, no mínimo, três investidores que passariam a controlar a companhia. Na segunda etapa, os empregados da CVRD poderiam adquirir 10% das ações da União, correspondentes a 5,1% do capital total. A última etapa consistiria na oferta pública, no Brasil e no exterior, do restante das ações pertencentes ao governo.

Segundo a resolução, os adquirentes do controle da Vale deveriam formar uma sociedade de propósito especial (SPE) com o único objetivo de deter as ações da companhia pelo prazo mínimo de cinco anos. Nesse período, a participação conjunta de empresas siderúrgicas, companhias *trading* e produtores de minério de ferro não poderia ultrapassar 45% do capital da SPE para evitar o controle da CVRD por concorrentes ou seus consumidores. Os vencedores do leilão emitiriam uma ação preferencial em favor da União com validade de cinco anos, atribuindo-lhe o poder de veto sobre as matérias que pudessem alterar as regras formuladas para a SPE, bem como uma ação de classe especial (*golden share*), sem prazo de duração, mas cujo poder de veto era aplicável a apenas seis situações. Sem a autorização do governo brasileiro, os novos controladores não poderiam fechar a Vale, mudar o nome ou a sede da empresa, encerrar ou desmembrar atividades terrestres ligadas especificamente ao minério de ferro ou ainda alterar certos direitos dos acionistas.

O modelo de venda anunciado pelo CND apresentou uma vantagem significativa para os investidores interessados em assumir o controle da Vale. O governo abriu mão de alienar um volume mais alto de ações ordinárias no leilão inicial, requerendo assim dos compradores menor soma de recursos.

A resolução do CND foi omissa quanto aos poderes da União sobre o futuro das reservas potenciais da Vale. Ainda em outubro, porém, o anúncio de uma nova descoberta de ouro na Serra dos Carajás provocou amplo debate a respeito das reservas minerais da companhia. Localizada nas proximidades da mina de Igarapé-Bahia com potencial estimado em 300 toneladas de ouro e o equivalente em cobre, a jazida era ainda mais promissora que a mina de Serra Leste, descoberta em fevereiro, com reservas de 150 toneladas de ouro.

A campanha contra a privatização ganhou alento, obtendo ressonância crescente junto à opinião pública. Em 11 de novembro, foi lançado o manifesto denominado “A Vale e o interesse nacional”, subscrito por José Sarney, Itamar Franco, que exercia na época o cargo de embaixador brasileiro junto à Organização dos Estados Americanos (OEA), parlamentares e dirigentes de diversos partidos, além de intelectuais, artistas e até mesmo representantes da Igreja Católica, como o ex-presidente da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), dom Luciano Mendes de Almeida.

Nesse momento, o debate sobre a Vale ganhou um novo ingrediente político. Em 19 de novembro, o senador Sarney declarou que a suspensão do processo de venda da estatal aumentaria consideravelmente as chances de aprovação do projeto de emenda constitucional em favor da reeleição do presidente da República. Fernando Henrique logo refutou qualquer possibilidade de barganha em torno da reeleição, reafirmando seu compromisso com a venda da estatal. Em 26 de novembro, o projeto de José Eduardo Dutra foi derrubado pela Comissão de Assuntos Econômicos do Senado por 12 votos contra 6.

No programa de rádio “Palavra do presidente”, veiculado na mesma data, Fernando Henrique justificou a proposta de privatização, salientando o poder de veto do governo sobre as decisões da empresa e a utilização dos recursos da venda em programas sociais. O presidente declarou ainda que a companhia era um mau negócio para seu controlador, afirmando que “de cada cem reais investidos na Vale do Rio Doce, o governo reembolsa apenas um ou dois reais”. Alguns meses mais tarde, Fernando Henrique invectivou a campanha contra a privatização, criticando



um de seus principais argumentos: “Inventaram para fazer oposição ao governo que era estratégica”, declarou em entrevista à Rádio Jovem Pan, acrescentando: “É uma excelente empresa, que pega pedra em Carajás, põe num trem, leva para Itaqui, põe num navio e manda para o Japão ou para a Europa. Ela não produz nada, não agrega valor ao minério. Ela simplesmente manda para fora o minério”.

Em janeiro de 1997, enquanto o BNDES lançava uma cartilha sobre a privatização da Vale, a companhia publicou matéria paga em jornais de grande circulação, refutando informações sobre sua baixa rentabilidade, divulgadas pelas próprias autoridades do governo.

Ainda em janeiro, o cronograma de privatização da Vale foi alterado, após reportagem sobre o enorme valor da jazidas descobertas em Carajás, publicada pelo jornal *O Estado de S. Paulo*. Por recomendação do ministro Kandir, o BNDES solicitou uma nova avaliação da CVRD à Mineral Resources Development Inc (MRDI), empresa integrante do consórcio coordenado pela Merrill Lynch. Em 22 de janeiro, o ministro anunciou que o leilão de venda do controle acionário, previsto para o primeiro trimestre, ocorreria provavelmente em abril. A imprensa destacou o interesse do governo em evitar uma luta simultânea em duas frentes bastante polêmicas, deixando a definição da venda da Vale para depois da votação da emenda da reeleição no Congresso. Em 26 de fevereiro, a emenda foi aprovada em segundo turno pela Câmara dos Deputados.

Em 6 de março de 1997, o BNDES divulgou o edital de privatização da CVRD, fixando o preço mínimo para as ações objeto da oferta em leilão. A empresa foi cotada em R\$ 10,36 bilhões, calculados com base no valor médio das ações negociadas nos noventa dias anteriores à publicação do edital. Esse preço equivalia a US\$ 9,84 bilhões pelo câmbio do dia anterior. Foi estabelecido assim o preço mínimo de R\$ 26,67 por ação no leilão marcado para 29 de abril.

Os consultores internacionais contratados pela BNDES avaliaram a Vale como um todo consolidado e como uma soma das partes, chegando a resultados diferentes. O principal método de avaliação utilizado foi baseado na determinação da renda monetária que a empresa propiciaria aos novos donos num horizonte de tempo considerado economicamente relevante, aplicando-se uma taxa de desconto sobre as rendas futuras para trazê-las ao valor presente (Fluxo de Caixa Descontado).

A Merrill Lynch apresentou uma faixa de valores entre o mínimo de R\$ 7,4 bilhões e o máximo de R\$ 10,1 bilhões. Já o consórcio liderado pela Metal Data Engenharia propôs R\$ 8,8 bilhões como valor mínimo e R\$ 11,3 bilhões como máximo. Merece destaque a avaliação individual do economista Maurício Reveco, diretor do Salomon Brothers, empresa integrante do segundo consórcio. Na véspera da publicação do edital, o economista declarou ao jornal *Folha de S. Paulo* que a empresa podia ser cotada conservadoramente em R\$ 13,3 bilhões, ressaltando que “o potencial real da Vale está, em parte escondido”, devido tanto à qualidade como à quantidade do minério de ferro, “difícil de encontrar nos países desenvolvidos”.

O edital de 6 de março também previu a emissão de debêntures, de modo a preservar os interesses dos acionistas da CVRD sobre direitos minerários residuais, não valorados e/ou de prazo remoto. As debêntures garantiram uma pequena participação (em torno de 2%) da União e demais acionistas da estatal sobre o faturamento líquido na exploração de minérios descobertos no futuro.

Ainda de acordo com o edital, o BNDES e a CVRD assinaram em 3 de abril um contrato de risco para desenvolvimento das pesquisas em áreas parcialmente pesquisadas na região de Carajás e em Serra Leste, assegurando ao banco 50% do valor dos direitos minerários que vierem a ser explorados. Foi a fórmula encontrada pelo governo para promover a desestatização sem a consideração do valor desses direitos minerários no preço da transação. Teoricamente, a União nada perdeu, pois sua parte desse patrimônio foi apropriada pelo BNDES.

As condições gerais do processo de desestatização da Vale foram examinadas por uma comissão externa da Câmara dos Deputados, coordenada pelo deputado Miro Teixeira (PDT-RJ). Com o apoio técnico da Coordenadoria de Programas de Pós-Graduação em Engenharia (COPPE) da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), a comissão analisou os dados e documentos da Sala de Informações (*Data Room*) montada pelo BNDES para atender aos candidatos à compra da empresa. Seu relatório condenou a venda da Vale, acusando a Merrill Lynch de promover uma avaliação distorcida da CVRD. Os técnicos da COPPE apuraram uma subavaliação de pelo menos R\$ 2,057 bilhões no preço mínimo fixado pelo governo. A comissão parlamentar também criticou a parceria futura da Vale privatizada com o BNDES no aproveitamento das reservas não exploradas pela estatal, apontando a “incompetência institucional” do banco para lidar com o assunto.

Dois consórcios participaram da disputa pelo controle da Vale: o Consórcio Valecom, articulado pelo grupo Votorantim de Antonio Ermírio de Moraes, e o Consórcio Brasil, liderado pela Companhia Siderúrgica Nacional (CSN) sob a direção de Benjamin Steinbruch.

Os principais integrantes da Valecom eram a Votorantim e a empresa sul-africana Anglo-American com 41,5% de participação cada um. A mineradora sul-africana bancou sozinha a integralização de sua quota. A Votorantim criou uma sociedade de quotas, admitindo parceiros dentro de seus 41,5%. O consórcio foi completado por duas associações empresariais, ambas com 8,5% de participação, uma reunindo doze siderúrgicas japonesas e a outra, o conglomerado japonês Mitsui e o grupo Caemi Mineração e Metalurgia, controlado pela família Azevedo Antunes. O Banco Safra e as *tradings* Glencore e Mitsubishi integralizaram 33% da parte da empresa da família de Antonio Ermírio de Moraes que ainda contou com a presença dos fundos de pensão do Banco Central (Centrus) e da Telebrás (Sistel).

Pelo lado do Consórcio Brasil, participaram a CSN, o NationsBank norte-americano, o Banco Opportunity, do empresário brasileiro Daniel Dantas, e os fundos de pensão do Banco do Brasil (Previ), da Petrobras (Petros), da Caixa Econômica Federal (Funcef) e da Companhia Energética de São Paulo (Funcesp). Steinbruch contou com o apoio do diretor das áreas internacional e comercial do Banco do Brasil, Ricardo Sérgio de Oliveira, para reunir os quatro fundos de pensão estatais em torno de seu consórcio. Segundo a imprensa, o empresário Antônio Ermírio de Moraes, preocupado com a concentração de fundos no consórcio concorrente, chegou a solicitar ao presidente Fernando Henrique uma participação mais equilibrada. O NationsBank e o Opportunity associaram-se ao Consórcio Brasil por intermédio dos fundos de investimentos Sweet River e Elétron, respectivamente.

Vários candidatos potenciais à compra da CVRD ficaram pelo caminho no processo de formação de consórcios. A ausência das grandes mineradoras de ferro australianas foi atribuída às regras de desconcentração estabelecidas no modelo de desestatização.

Aparentemente, o consórcio liderado pela CSN era o mais fraco dos candidatos. Sua experiência prévia em mineração se limitava à operação de minas de ferro e manganês em Minas Gerais e de carvão em Santa Catarina, com destaque para a mina de Casa de Pedra em Congonhas (MG), responsável pela produção de minério de ferro de alta qualidade.

Steinbruch e a CSN contavam, porém, com a carta branca de sócios bastante poderosos, tendo obtido uma linha de crédito de R\$1,2 bilhão do NationsBank, quarto maior banco de varejo norte-americano, incorporado pelo Bank of America em 1998. Por intermédio desse banco, o célebre especulador internacional George Soros teria investido US\$ 300 milhões no negócio da Vale. O Bradesco também entrou na operação. Impossibilitado de concorrer ao leilão por ter prestado consultoria ao BNDES no processo de avaliação da mineradora, o banco brasileiro concedeu R\$ 600 milhões a duas empresas controladoras da Elétron. O financiamento foi realizado com debêntures que poderiam ser convertidos em ações em caso de não pagamento do empréstimo, o que de fato ocorreu mais tarde.

Em apenas cinco minutos de pregão e contrariando as expectativas que indicavam favoritismo para o consórcio liderado por Antonio Ermírio, o Consórcio Brasil arrematou 41,73% das ações ordinárias da Vale por R\$ 3.338 milhões em moeda corrente, correspondendo a R\$ 32,00 por ação, com 19,99% de ágio sobre o preço mínimo. Os parceiros da Valecom haviam estipulado um teto máximo de ágio de 20%; um lance a mais levaria o ágio a 20,73%. O preço total da Vale implícito no lance final do Consórcio Brasil foi de R\$ 12,5 bilhões.

Em 20 de maio, foram vendidas ao clube de investimentos dos funcionários da Vale (InvestVale) ações ordinárias equivalentes a 4,4% do capital social da empresa pelo valor de R\$ 179 milhões. Com isso, a participação do governo no capital votante da empresa, que era de 76% antes do leilão, caiu para 31,6%. A venda do restante das ações ordinárias de propriedade da União, depositadas no Fundo Nacional de Desestatização (FND), prevista para o ano seguinte, foi realizada apenas em 2002.

Criada pelos sócios do Consórcio Brasil, a *holding* Valepar S.A tornou-se a acionista controladora da mineradora. A CSN ficou com a maior participação no capital da Valepar (31,2%), seguida pelos quatro fundos de pensão estatais reunidos em torno da Litel (24,7%) e pelos fundos de investimentos Elétron (20,7%) e Sweet River (11,5%). Além dos sócios do consórcio vencedor do leilão de privatização, a Valepar foi integrada pelo BNDESPAR (10,6%) e pela InvestVale (1%). O contrato assinado entre os controladores, conhecido como acordo de acionistas, tem validade até 2017. O acordo de acionistas estabeleceu que a tomada de decisões estratégicas para a companhia, como incorporações de empresas, fusões,

aquisições ou vendas de ativos, precisa contar com votos favoráveis correspondentes, no mínimo, a 75% do capital da Valepar.

A ação preferencial de classe especial (*golden share*) conferiu ao governo federal o direito permanente de veto quanto a mudanças na companhia relativas a razão social, localização de sua sede, finalidade da empresa quanto à exploração mineral, operação contínua de seus sistemas integrados de mineração, transporte e embarque de minério de ferro e outros assuntos determinados no estatuto social.

O governo admitiu o desgaste político sofrido na batalha em torno da venda da Vale. Segundo a revista *Veja*, uma pesquisa encomendada pelo Palácio do Planalto indicou que 50% da população brasileira eram contra a privatização, 30% a favor e 18% indiferentes. “Vamos reconhecer: a oposição foi mais competente ao caracterizar o negócio como a entrega do ouro ao bandido”, declarou o ministro do Planejamento, Antonio Kandir, em 9 de maio. Exibindo cópia do cheque recebido pelo BNDES, o maior já emitido no país, Kandir afirmou que, do ponto de vista das contas públicas, o atraso do leilão não seria grande problema. O motivo da pressa do governo, segundo o ministro, foi a importância de “mostrar para todos, aqui e no exterior, o grau de comprometimento do governo com a reforma do Estado”.

Tal como previsto no processo de privatização, o BNDES criou o Fundo para o Desenvolvimento Regional com Recursos da Desestatização (FRD) com a finalidade de prestar colaboração financeira a projetos de desenvolvimento regional e social em 260 municípios situados na área geográfica de influência da CVRD. O fundo foi constituído com patrimônio inicial de R\$ 85,9 milhões, correspondentes a 2,5% do dinheiro arrecadado no leilão da Vale. O BNDES anunciou a intenção de disponibilizar até R\$ 115 milhões de seus recursos ordinários, com o objetivo de complementar as aplicações do FRD.

### **3.5 A PRIVATIZAÇÃO DA VALE E A ATUAÇÃO DO JUDICIÁRIO**

Em 6 de maio de 1997, a Vale do Rio Doce foi privatizada em leilão realizado na Bolsa de Valores do Rio de Janeiro, após a derrubada de uma enxurrada de ações judiciais que exigiam a interrupção do processo de venda. Cerca de 130 ações foram impetradas em diferentes pontos do país. Duas não foram cassadas a tempo de permitir a venda da empresa em 29 de abril, como pretendia o governo. Em 5 de maio, o Superior Tribunal de Justiça de São Paulo

eliminou o derradeiro obstáculo jurídico, anulando a liminar favorável à ação popular inscrita por oito renomados juristas paulistas, entre os quais, Celso Antonio Bandeira de Melo, Fábio Konder Comparato, Dalmo de Abreu Dallari e Gofredo da Silva Teles.

Desde o pronunciamento do governo de que a Companhia Vale do Rio Doce faria parte do Programa Nacional de Desestatização, dentre as principais questões levantadas nas ações, podemos salientar especialmente as seguintes:

- o fato de privatizar riquezas nacionais, reservas e recursos potenciais, pertencentes à nação;
- caráter estratégico da empresa do ponto de vista do desenvolvimento econômico do País;
- maior eficiência empresarial;
- privatização da Companhia voltada à resolução de problemas macroeconômicos, principalmente ligados à sustentação da estabilização econômica advinda com o Plano Real e, conseqüente falta de estratégia de longo prazo por parte do governo;
- quanto ao modelo de venda da empresa, questões como ser ou não ser desmembrada, pulverizar as ações em poder da União em Bolsas de Valores ou direcionar as ações com poder de voto para grupos controladores;
- destino dos recursos da venda da Companhia;
- instrumento político usado como poder de barganha para fazer frente ao governo federal, com especial interesse por parte dos governadores estaduais.

Se reforça a idéia de que a oposição política do governo FHC baseava-se na defesa de um Estado ativo na economia a sua possibilidade de implementação. As ações judiciais era uma das formas de barrar ou retardar o processo de venda das estatais e de colocar o debate para a sociedade.

Isso ocorreu desde o início do PND, mas as investidas judiciais não impediram que a maior parte das empresas incluídas fosse leiloada rapidamente. Entre 1991 e 1998 foram privatizadas mais de quarenta estatais e, para tanto, um número considerável de emendas constitucionais foi promulgado, possibilitando a edição de leis responsáveis por viabilizar as privatizações.

Através do site do STF e outros voltados à pesquisa de jurisprudência, foi possível acessar acórdãos disponíveis no site do Supremo Tribunal Federal com as palavras *privatização da CVRD*. A pesquisa selecionou ações diretas de inconstitucionalidade, ações cíveis, ações penais e agravos regimentais. As Ações

Diretas de Inconstitucionalidade vão à essência das questões jurídicas que envolvem as privatizações, não se prendendo em casos particulares ou discussões processuais. As ADI's referem-se às leis, emendas constitucionais, medidas provisórias e decretos que representaram o substrato legal responsável por viabilizar os programas de desestatização levados a cabo no país. Simbolizam o momento político em torno do processo de desestatização da economia.

Para Eloá Cruz, um cidadão que ingressou várias vezes contra o processo de privatização:

“A finalidade é obter a declaração de nulidade não apenas do leilão, que foi o ponto culminante de uma série de procedimentos administrativos inválidos, comprometendo tudo que se fez para vender as ações de capital representativas do controle da CVRD.

O tipo mais comum foi o da ação popular, instrumento conhecido do ordenamento jurídico brasileiro desde a Constituição do Império de 1824 (com exceção da Constituição de 1891 e a de 1937), mantido e ampliado na Constituição Federal de 1988 como uma das garantias fundamentais de isonomia (igualdade) e assim definido no artigo 5º, inciso LXXIII:

"qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência”.

A ação popular é regulada pela Lei nº 4.717, de 29 de junho 1965, que, apesar de promulgada em data anterior, foi acolhida (recepcionada) pela Constituição Federal em vigor e ampliada em seu alcance.

Quando se fala na venda da CVRD, é fundamental considerar que a "venda" consistiu na alienação do controle acionário da empresa, que já tinha a natureza de entidade privada. Ou seja, tratou-se da venda de coisas (ações de capital) pertencentes ao Estado. Acontece que a nossa Lei Maior, a Constituição Federal, exige, como condição sine qua non potest, isto é, condição essencial, que a alienação de qualquer item do patrimônio público obedeça ao princípio da licitação. Isto está fixado por escrito no artigo 37, inciso XXI, da Carta e o passo a passo está

na Lei nº 8.866, de 21 de junho de 1993, que é conhecida como Estatuto das Licitações.

Segundo Eloá bastava demonstrar a confirmação de uma destas nulidades para invalidar tudo que se fez para alienar o controle acionário da CVRD, que resumidamente são:

- o fato de serem inválidos todos os atos e contratos praticados com base no decreto nº 1.510, de 1º de junho de 1995, que incluiu a CVRD no PND (programa nacional de desestatização), porque esse edito estava fora do poder discricionário do presidente da república, além de representar negativa de vigência do artigo 173, § 1, da constituição federal, na forma então vigente.

- o fato de se ter tornado confessada e notória a abdicação de competência do bndes [banco nacional do desenvolvimento econômico e social], como gestor do PND, e da comissão de licitação especial do bndes para o PND, quanto à elaboração do edital PND-a-01/97 CVRD, quando transferiu inteiramente para o vencedor do anterior edital PND/cn-02/95, publicado no dou de 02/08/1995, não só as cinco tarefas básicas de:

- execução da avaliação econômico-financeira do sistema CVRD;

- a avaliação dos direitos minerários sob o controle da CVRD e de suas controladas;

- o levantamento das ações sociais desenvolvidas pela CVRD e suas controladas;

- o diagnóstico da situação ambiental da CVRD e suas controladas;

- mas também a montagem e execução do processo de desestatização, inclusive a "versão final do edital e do prospecto de venda das ações, da informação ao público, do processo sintético de venda aos empregados e do documento em língua inglesa para divulgação aos investidores estrangeiros, após a incorporação das alterações eventualmente determinadas pelo CND".

- o fato do conteúdo da resolução CND nº 297 e do edital nº PND-a-01/97 CVRD constituírem, na essência, um produto concebido e elaborado pela consultora estadunidense Merrill Lynch, contratada sob a aparente e meramente formal liderança da consultora projetista, consultoria financeira s/c Ltda. posteriormente identificada como um braço brasileiro da nm rothschild & sons limited para o denominado serviço "b" do processo de desestatização da CVRD

- o fato de haver dúvida quanto ao critério de escolha da consultora estadunidense Merrill Lynch, no resultado da concorrência nº PND/cn-02/95, desde que a própria



CVRD contratou a consultora Goldman Sachs como advisor porque esta "tirou a nota técnica máxima na concorrência feita pelo banco".

- o fato da consultora estadunidense Merrill Lynch manter relação, pelo menos indireta e não menos comprometedora por isso, com o grupo anglo american, da África do Sul – este tido como "favorito" para arrematar o bloco de ações de controle da união na CVRD – o que vinha sendo objeto de comentários em todos os órgãos da mídia impressa, discrepando o noticiário apenas sobre se haveria efetiva participação acionária recíproca entre a verdadeira condutora do processo de "desestatização" e o licitante sul-africano, ou se a relação entre eles estava circunscrita a assuntos administrativos e comerciais .

- o fato de ter sido informado, antes da divulgação do edital PND-a-01/97 CVRD (cf. Jornal do Brasil, de 31/01/97, seção finanças), o começo de formação de um consórcio entre companhias mineradoras estrangeiras para "aquisição de parte da Vale, no valor de us\$ 3 bilhões"), visando a contornar a restrição que lhes seria feita no edital do leilão, mediante representação desse consórcio estrangeiro no Brasil pela Minorco (empresa com sede em Luxemburgo, representante dos ativos não africanos do grupo anglo American), credenciada para o consórcio porque, aparentemente, não possuía nenhuma mina de ferro (simulação). o preço do lance vitorioso no leilão de 06 de maio de 1997, na BVRJ [bolsa de valores do Rio de Janeiro], foi de R\$ 3,349 bilhões de reais, mas o ágio de R\$ 340 milhões de reais teria sido objeto de renúncia fiscal, reduzindo o valor líquido da venda ao que fora preanunciado em Joanesburgo: a prova disso dependeria do regular processamento das ações populares atualmente sobrestadas.

- o fato de terem sido propaladas formações de consórcios, no Brasil, para a aquisição do bloco acionário de controle da CVRD, um deles tendo como líder o grupo Votorantim, chefiado pelo falecido empresário Antonio Ermírio de Moraes; outro, a companhia siderúrgica nacional (CSN), em parceria com o indigitado grupo anglo American; outro consórcio com a participação do grupo Bradesco, associado a outra mineradora sul-africana, Gencor, havendo o pormenor de que tanto a multifacetada consultora estadunidense Merrill Lynch – tida pelo menos como prestadora de serviços do grupo anglo American – quanto o banco Bradesco s. a. compõem a associação denominada consultor no edital nº PND-a-01/97 CVRD, dado a conhecimento oficial no dia 06 de março de 1997. independente de qual

fosse o grupo vencedor, a promiscuidade divulgada contrariou o espírito e finalidade da lei n 8.666/1993 (o estatuto das licitações).

- o fato de que foi divulgada pela revista veja (edição 1.486, de 12 de março de 1997) a informação de que haveria atividade indireta do presidente da república, Fernando Henrique Cardoso, no processo licitatório, com o manifestado propósito de manter "a vale sob o comando de brasileiros", porém, ao ser cientificado pelo empresário Benjamin Steinbruch da possível parceria do empresário Antonio Ermírio de Moraes com o grupo anglo American, teria declarado nada poder fazer a respeito. a gravidade disto é que, independente do resultado da intervenção do ex-presidente FHC, em favor de um ou outro licitante, esse tipo de diálogo constitui violação no mínimo ao princípio de isonomia (igualdade das partes concorrentes) em qualquer licitação no Brasil .

- o fato de que, embora tivesse anunciado, de início, a montagem de um modelo de alienação das ações da união, semelhante ao da empresa argentina yacimientos petrolíferos fiscales (ypf), em que haveria pulverização total das ações, democratizando o capital e dificultando a ação monopolizadora de grupos empresariais, a Merrill Lynch ofereceu, no modelo encampado pelo gestor bndes e pelo próprio CND – sem que estes formulassem as "eventuais alterações" a que se reservaram no viciado edital PND/CN-02/95 – a divisão das ações ofertadas em blocos, numa forma que atendeu às expectativas do seu cliente ou associado grupo Anglo american.

- o fato de que era de conhecimento geral o quadro comprometedor evidenciado no processo do edital n° PND-a-01/97 CVRD, como se podia inferir do artigo assinado por Francisco f. a. Fonseca – ex-presidente da DOCEGEO –, publicado em jornais expressivos, entre eles o diário do Pará (pág a-2, de 23/02/97), do qual se reproduziu em medidas preparatórias antecedentes ao ajuizamento de ações populares alguns trechos, como esse a seguir: "a lucratividade da vale aumentará muito no futuro próximo, devido a dois fatores: liquidação da dívida de Carajás e abertura de grandes e lucrativas minas de ouro. este aumento de lucratividade, resultado de décadas de administração competente sob regime estatal.

Também foram ajuizadas também ações civis públicas pelo ministério público federal, associações corporativas e sindicatos diversos. se considerarmos a natureza de ambas, as duas ações são constitucionais, com a diferença de que a

ação popular somente o cidadão (pessoa natural) pode ter a iniciativa; a ação civil pública somente as pessoas jurídicas definidas na lei 7.347, de 24 de julho de 1985.

Finalmente, por causa de um incidente processual, provocado em nome da união e do BNDES no superior tribunal de justiça (stj), que foi o conflito de competência nº19.686/DF, todas as ações constitucionais foram remetidas à justiça federal, em Belém/Pará.

A lei comum (CPC, artigo 265, § 5º) limita em um ano o tempo de suspensão dos processos judiciais, mas, nesse caso da CVRD, o ministro condicionou a retomada da tramitação normal ao encerramento do recurso extraordinário nº 633.954, interposto em nome da CVRD sob nova direção, em dezembro de 2010, e o assunto vem sendo "empurrado com a barriga". então, enquanto não transitar em julgado a decisão do re e revertida a ordem de suspensão geral, as ações constitucionais não podem ter sequência natural.

No caso das ações diretas de inconstitucionalidade é possível verificar a existência de elementos do debate político e jurídico empreendido à época. É importante que se analise o controle de constitucionalidade procedido pelo Supremo Tribunal Federal, considerando sua atuação em um momento de grandes mudanças institucionais, envolvendo divergências políticas e ideológicas que não se resumiam apenas à lei.

Através do trabalho realizado por Veridiana Almonti (pág. 2008) é possível alferir que houve

(...edição de medidas provisórias, prevista pela Constituição de 1988 em seu artigo 62, estaria, em tese, restrita às hipóteses de relevância e urgência, mas o que se viu foi uma grande quantidade de edições e reedições de MPs, dos mais variados assuntos, sem o caráter do que se consideraria relevante e urgente. As alegações presentes nas petições iniciais que atacavam medidas provisórias arrolavam sempre entre seus argumentos o abuso do poder normativo do Executivo e a usurpação de poder do Legislativo, com a conseqüente violação da separação de poderes. É certo que as MPs mostraram-se um eficiente instrumento para implementação de políticas governamentais, tendo eficácia imediata após a edição pelo chefe do Executivo e podendo ser reeditadas praticamente de forma ilimitada quando perdiam a vigência sem ter sido convertidas em lei.

Verificou-se também, que uma das causas mais recorrentes de perda do objeto das ações diretas de inconstitucionalidade era o término de vigência da MP impugnada, porém o que parecia ocorrer é que, enquanto seus dispositivos fossem úteis ao Executivo, elas continuariam sendo reeditadas. Assim, a corrida por levar ao Judiciário a apreciação das medidas provisórias editadas ou reeditadas,

responsáveis por mudanças pontuais em artigos de lei, mas que na prática das privatizações representavam importantes alterações, explicita-se no estudo destes acórdãos.

Analisando o processo cautelar, podemos definir como o conjunto de procedimentos por meio do qual se desenvolve uma atividade auxiliar e subsidiária, que visa assegurar o êxito do processo principal. Seu resultado específico é um provimento acautelatório que, no caso das ações diretas de inconstitucionalidade, são as liminares em cautelar. Devido à consciência de que a instantaneidade do provimento jurisdicional de mérito não é possível na prática, a atividade cautelar foi preordenada a evitar que o dano causado pela inobservância do direito fosse agravado pelo inevitável retardamento do remédio jurisdicional.

Assim, nas palavras de Cintra, Grinover e Dinamarco, “a garantia cautelar surge, como que posta a serviço da ulterior atividade jurisdicional, que deverá restabelecer, definitivamente, a observância do direito: é destinada não tanto a fazer justiça, como a dar tempo a que a justiça seja feita”.

Na apreciação quanto ao provimento acautelatório, o juiz deve atentar para a hipótese de um futuro provimento jurisdicional favorável ao autor, devendo olhar para a lide principal, não para decidi-la, mas para avaliar a conveniência e a plausibilidade jurídica do pedido, verificando a possibilidade de concedê-lo quando do julgamento da ação principal. Este é o requisito que recebe o nome de *fumus boni iuris*.

Porém, a este se deve combinar um outro, chamado de *periculum in mora*. A avaliação deste requisito se relaciona com o juízo de que a demora na tramitação do processo principal ensejará danos ao direito que se visou proteger com a propositura da ação. Os provimentos cautelares apresentam duas características: são em princípio provisórios, sendo, após apreciação no processo principal, mantidos ou revogados; e instrumentais ao principal, cujo êxito procuram garantir e tutelar. As características e requisitos aqui dispostos se referem a elementos de teoria geral do processo.

A ADI 1584, distribuída por prevenção ao Ministro Ilmar Galvão, apresentava como *periculum in mora* a proximidade do leilão das ações de empresas públicas, como a Companhia Vale do Rio Doce. A fundamentação jurídica se mantinha na alegação de violação aos incisos XIX e XX do art. 37 da Constituição Federal, rebatendo, porém, a argumentação de que tais exigências só eram

necessárias pelo planejamento de custos que se deveria fazer ao criar uma estatal. Primeiro, citavam um trecho doutrinário de Carlos Ayres Britto que assentava a necessidade de simetria das formas, fazendo com que a privatização também fosse matéria cuja operacionalização dependesse de lei; depois alegavam que algumas privatizações eram feitas de forma que a União continuasse como participante da antiga estatal, encaixando tal situação na hipótese constitucional de autorização legislativa para participação da União em empresa privada.

Pg. 1 do voto do Ministro Ilmar Galvão na ADI 586-3 – DF: “A decisão do STF, naquela oportunidade, foi tomada no sentido do indeferimento da cautelar, ante o reconhecimento da irrelevância das questões suscitadas. Na presente ação, nada foi acrescentado pela Autora, em termos de fundamento, que já não houvesse sido apreciado no precedente indicado, inexistindo motivo, portanto, para que se modifique o entendimento anteriormente firmado”.

Em seu voto, o relator Ilmar Galvão, após tecer inúmeros elogios a Companhia Vale do Rio Doce, afirmou que aquele seria um caso diferente do apresentado na ADI 562, pois a CVRD, diferentemente da USIMINAS, tratava-se de uma empresa que satisfazia os requisitos constitucionais de imperativos de segurança nacional e relevante interesse coletivo, devendo haver autorização legislativa para a sua privatização.

O periculum in mora estava presente, pois, além da CVRD encaixar-se nestes dois requisitos, com o seu leilão, haveria a automática concessão de todas as suas reservas minerais, da sua frota de navios graneleiros, dois portos e cerca de dois mil e oitocentos quilômetros de ferrovia.

Interessante é que, em voto a ADI 562, o Ministro Sepúlveda Pertence já havia levantado o risco de não haver autorização legislativa específica nos casos de empresas necessárias aos requisitos do art. 173, além da possibilidade de concessão de serviços sem licitação. Como veremos mais adiante, os outros ministros não consideraram a contento estes argumentos quando do julgamento da liminar da ADI 562.

Com exceção do Ministro Sepúlveda Pertence, Maurício Corrêa e do relator, os ministros não conhecerem a ADI 1584, por já ter tido seus fundamentos apreciados na ADI 562, que ainda não havia sido julgada definitivamente. A argumentação de Sepúlveda Pertence favorável ao conhecimento da medida

cautelar e da configuração do *periculum in mora* refere-se ao trecho colocado no início deste item sobre ser o deferimento da cautelar uma função de alta prudência política. Portanto, se a ADI 1584 não podia ser conhecida somente pelo fato de se tratar da iminência da privatização da Companhia Vale do Rio Doce, a ADI 562 deveria ter sido apreciada no mérito para que as normas do Programa Nacional de Desestatização tivessem passado por um real crivo de constitucionalidade quando da sua implementação em larga escala pelo Brasil. Da mesma forma, se a ADI 605 não apresentava *periculum in mora*, mas continha argumentos juridicamente plausíveis, a possibilidade de se utilizarem títulos representativos da dívida externa na compra de ações das estatais deveria ter sido apreciada no mérito pelo Supremo Tribunal Federal, não especificamente pela USIMINAS, mas por todas as outras empresas públicas que foram vendidas oferecendo esta forma de pagamento sem que isto tenha passado pelo STF.

A demora no julgamento definitivo destas ações diretas de inconstitucionalidade, principalmente a 562, não fez apenas com que as empresas presentes nos seus respectivos pedidos de liminar fossem privatizadas sem juízo de constitucionalidade, mas que o PND se desenvolvesse sem a devida análise e atenção do Supremo Tribunal Federal.

No caso da ADI 605, a impugnação se referia a uma medida provisória que alterava a Lei 8.031/90.

Esta constatação da velocidade do programa de desestatização no Brasil transparece também nas conclusões de Castelar Pinheiro e Giambiagi, feitas em 1999 após uma análise dos resultados das privatizações entre 1991 e 1998 e suas perspectivas para o biênio seguinte.

“Até o início de 1996, a empresa privada estava quase totalmente ausente dos setores de serviços públicos no Brasil. No final de 1998, os investidores privados controlavam os setores de telecomunicações e ferrovias, os maiores portos do país, algumas de suas principais rodovias, dois terços da distribuição de eletricidade, uma grande parte da geração de energia elétrica e uma pequena mais crescente parcela dos serviços de água e esgotos. Grande parte do que ainda permanece nas mãos do Estado será privatizada em 1999/2000. Até lá o programa brasileiro de privatização deverá ter gerado receitas de mais de US\$ 80 bilhões, figurando assim como um dos maiores do mundo. Esse processo foi notável pelas suas dimensões, mas é igualmente impressionante o fato de que em apenas cinco anos o Estado terá se retirado quase que totalmente de setores nos quais teve predomínio absoluto durante várias décadas. Ademais, esse processo evoluiu sem nenhuma ruptura política. Há 10 anos, nem o mais otimista economista liberal teria sonhado com tal resultado”.

#### 4 - CONCLUSÃO

O presente trabalho teve por objetivo compreender o processo de privatização da CVRD e a influência do Poder Judiciário brasileiro no período pós-Constituição Federal de 1988, tendo em mente as reformas realizadas no Brasil. O controle de constitucionalidade se ateve também a elementos políticos, e no caso o STF preferiu que a privatização se consolidasse a evitar mais atrasos para o Programa Nacional de Desestatização. Como exemplo do descontentamento de parte da população, dez anos depois da privatização da Companhia Vale do Rio Doce, 94,5% dos 3,7 milhões de brasileiros que participaram de um plebiscito sobre a venda votaram contra a venda da empresa para a iniciativa privada.

Os movimentos, que realizaram a pesquisa em 3.157 municípios do país, lutam pela anulação da venda da companhia por meio da reabertura das ações que tramitam nos tribunais. Segundo o representante da Central Única dos Trabalhadores (CUT) no comitê, Julio Turra ressalta que o plebiscito foi a primeira de uma série de ações para pressionar a Justiça e o Congresso.

Os participantes do plebiscito, que ocorreu entre 1º e 9 de setembro, tiveram de responder à seguinte pergunta: "Em 1997, a companhia Vale do Rio Doce - patrimônio construído pelo povo brasileiro - foi gradualmente privatizada, ação que o governo e o poder judiciário podem anular. A Vale deve continuar nas mãos do capital privado?" Segundo os organizadores da consulta, a falta de neutralidade da pergunta foi intencional. "Por ser uma iniciativa popular, tem que ter um direcionamento. Não pode ser neutra", explica o bispo Guilherme Antonio Werlang, da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB). "Caso contrário, não estaríamos colocando a cara à mostra." A privatização da companhia é questionada por 107 ações de pessoas físicas na Justiça, das quais 62 foram reabertas em 2005.

Houve uma declaração do ex-presidente Lula à época do plebiscito de que o governo não pretende rever a venda da Vale, apesar do apoio do PT ao plebiscito, provocou surpresa nos movimentos sociais. Julio Turra, da CUT afirmou "No último congresso da CUT, em 2006, Lula foi explícito ao adotar uma resolução pela anulação do leilão da Vale.

Possível ver que aquilo que a os estudiosos vem chamando de judicialização da política é um processo muito mais complexo do que vem sendo

apresentado, e envolve não apenas uma nova comunidade de intérpretes que impetram no Judiciário diversas ações com o intuito de buscar soluções judiciais para conflitos políticos, mas também um grupo de atores essencial para a obtenção de resultados deste processo, os magistrados, que no contexto da nova Constituição de 1988 traçaram os contornos assumidos pela inserção do Judiciário na arena política no país. Pode-se afirmar que o acionamento do Poder Judiciário por partidos, entidades de classe e associações de trabalhadores, não tendo conseguido impedir a venda das empresas estatais incluídas no PND, não perfez os resultados políticos esperados por meio do acionamento do Judiciário e, dessa forma, não reproduziu no país o fenômeno da judicialização da política. Em conclusão, o Judiciário não impediu, mas retardou a ação do governo no caso das privatizações, além de levá-lo a mudar as suas estratégias de ação face à avalanche de processos judiciais e de pedidos de liminar. Fica a dúvida quanto ao fim deste processo e o futuro da empresa no Brasil.



## REFERÊNCIAS

- ALIMONTI, Veridiana. O controle de constitucionalidade das privatizações: O contexto político e o tempo nos votos do Supremo Tribunal Federal.
- BRASIL, Constituição 1988. Constituição da república federativa do Brasil de 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 7 jan. 2016.
- Decreto Lei 227 – Código de Mineração
- BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial n. 1.159.242/SP, da 3ª Turma. Relatora: Ministra Nancy Andrighi. Brasília, 24 de abril de 2012. Disponível em <http://www.stj.jus.br>. Acesso em 05/03/2016.
- BIONDI, Aloysio. O Brasil privatizado. Um balanço do desmonte do Estado. São Paulo, Fundação Perseu Abramo, 1999;
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Parcerias na administração pública: concessão, permissão, franquias, terceirização, parceria público-privada e outras formas. 7 ed. São Paulo: Atlas, 2009.
- DERANI, Cristiane. Privatização e Serviços Públicos: As Ações do Estado na Produção Econômica, 1ª edição, São Paulo
- GISTELINCK. FRANS. Carajás: Usinas e Favelas. São Luís. 1988.
- GISTELINCK. FRANS. 10 anos da Estrada de Ferro Carajás. São Luís. 1988.
- AMARAL, Marcos Jordão Teixeira do. Privatização no Estado Contemporâneo, 1ª edição, São Paulo
- PINHEIRO, Armando Castelar e GIAMBIAGI, Fabio. Os Antecedentes Macroeconômicos e a Estrutura Institucional da Privatização no Brasil, in PINHEIRO, Armando Castelar e FUKASAKU, Kiichiro. A Privatização no Brasil – o caso dos serviços de utilidade pública, Rio de Janeiro, BNDES/OCDE, 1999. disponível em [www.bndes.gov.br](http://www.bndes.gov.br)
- SILVA, Marta Zorzal e. A Vale do Rio Doce na estratégia do desenvolvimentismo brasileiro. 1ª. ed. Vitória: EDUFES - Editora da Universidade Federal do Espírito Santo, 2004. v. 1. 440 p.
- SOUTO, Marcos Juruena Villela. Desestatização, Privatização, Concessões, Terceirizações e Regulação, 4ª edição, Rio de Janeiro: Lumen Juris
- VELASCO, JR. A economia política das políticas públicas. As privatizações e a reforma do estado. BNDS: texto para discussão n.55. Disponível em [www.bnds.gov.br](http://www.bnds.gov.br)
- OLIVEIRA, Vanessa Elias de. O Poder Judiciário após a Constituição de 1988 – Existe uma judicialização da política?: Uma análise do processo de privatizações.– Dissertação de mestrado da Faculdade de Ciências Sociais da Universidade de São Paulo. Defendida em 2002.
- ZAGALLO José Guilherme Carvalho, a privatização da Vale. Disponível no portal Justiça nos Trilhos.
- GAZETA MERCANTIL. Panorama setorial. Mineração. São Paulo, 1998;

GOES, Ancelmo. Gol contra na privatização. Veja, São Paulo, 21.05.1997;

GOMES, Severo. Companhia Vale do Rio Doce, uma investigação truncada. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1987;

GOVERNO adia votação sobre Vale. Folha de São Paulo, São Paulo, 30.08.1995;

HUAMANY, Walter e MOREIRA, Marco Antonio. Nova jazida no Pará pode ter 330 toneladas de ouro. O Globo, Rio de Janeiro, 25.10.1996;

MACHADO, Iran. F. Recursos minerais: política e sociedade. São Paulo, Ed. Edgard Blucher Ltda, 1989;

MACHADO, Iran F. O resumo da ópera. In: Home page pessoal (<http://www.ige.unicamp.br/>);

MARQUES, Fabrício. Em nome do clamor público. Jornal do Brasil, Rio de Janeiro, 04.05.1997;

NASSIF, Luís. Hora de rever a privatização. Folha de São Paulo, São Paulo, 16.03.99;

OLIVEIRA, Ribamar. Aliança política tenta impedir venda da Vale. O Estado de São Paulo, São Paulo, 20.01.1996;

<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/verbete-tematico/companhia-vale-do-rio-doce-CVRD>  
<http://www.bndes.gov.br/privatizacao/resultados/historico>