

UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA

Faculdade de Filosofia e Ciências

SAULO DE CASTRO LIMA

**REFORMA DO ESTADO E O SETOR DE INFRA-ESTRUTURA NO
BRASIL DURANTE O PERÍODO 1990-2002**

MARÍLIA

2012

SAULO DE CASTRO LIMA

**REFORMA DO ESTADO E O SETOR DE INFRA-ESTRUTURA NO
BRASIL DURANTE O PERÍODO 1990-2002**

Dissertação ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Faculdade de Filosofia e Ciências da Universidade Estadual Paulista campus de Marília, como requisito para a obtenção do título de Mestre em Ciências Sociais.

Orientador: Prof. Dr. Luís Antonio Paulino

Linha de Pesquisa: Relações Internacionais e Desenvolvimento

MARÍLIA

2012

REFORMA DO ESTADO E O SETOR DE INFRA-ESTRUTURA NO BRASIL DURANTE O PERÍODO 1990-2002

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Faculdade de Filosofia e Ciências da Universidade Estadual Paulista campus de Marília, como requisito para a obtenção do título de Mestre em Ciências Sociais.

Banca Examinadora

Orientador: Prof. Dr. Luís Antonio Paulino

Departamento de Ciências Políticas e Econômicas – FFC – UNESP/Marília

Prof. Dr. José Marangoni Camargo

Departamento de Ciências Políticas e Econômicas – FFC – UNESP/Marília

Prof. Dr. Anderson Deo

Departamento de Disciplinas Básicas/Formadoras – Centro Universitário de Bauru

Suplentes

Prof. Dr. Marcos Cordeiro Pires

Departamento de Ciências Políticas e Econômicas – FFC – UNESP/Marília

Prof^ª. Dr^ª. Márcia da Silva Mazon

Departamento de Sociologia e Ciência Política – CFH/UFSC

Marília, 13 de Fevereiro de 2012.

AGRADECIMENTOS

Agradeço aos meus pais, por todo o suporte, amor e amizade de ontem, hoje e sempre;
à Ana, sempre presente e companheira de longos anos, ao meu lado em mais essa etapa;
à toda a família Castro e Lima;
ao Fernando e à Regina pela ajuda inestimável em uma fase difícil e maravilhosa;
aos grandes amigos, já separados pela geografia, mas sempre unidos pela história;
ao meu orientador Prof. Dr. Luís Antonio Paulino, exemplo em docência e pesquisa, pela
disposição, compreensão e acessibilidade.

Agradeço também à Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo, financiadora
deste projeto.

Agradeço humildemente à todos.

RESUMO

As décadas de 1980 e 1990 foram marcadas pelo intenso debate político acerca da redefinição do papel do Estado em várias perspectivas. Durante essas décadas, o Brasil passa a vivenciar um contexto de crises econômicas e políticas sucessivas e superpostas que acabam por expor a incapacidade do Estado desenvolvimentista em superá-las. Com a transição democrática, inicia-se um debate acerca da necessidade de reforma do Estado, intensificado a partir de 1987 com o fracasso do Plano Cruzado. Tal projeto de reforma é posto em movimento a partir do Governo Collor (1990-1992), mas somente atinge sua forma mais acabada e se consolida durante o governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). Considerando esse contexto, a proposta deste estudo é analisar, sob a perspectiva do desenvolvimento, o impacto da administração gerencial do Estado implementada durante esse período sobre o setor de infra-estrutura econômica (energia, telecomunicações, transportes), tendo em vista o fato de que este foi um setor historicamente promovido pela ação do Estado desenvolvimentista e, no período estudado, passa por um intenso processo de abertura, desregulamentação e privatizações.

Palavras-chave: Privatização. Infra-estrutura. Neoliberalismo. Desenvolvimento. Reforma do Estado.

ABSTRACT

The 1980's and 1990's were marked by the intense discussion about the subject of redefinition of the State role in many ways. During these decades, Brazil started experiencing a context of successive and overlapping economic and political crises which ultimately exposed the inability of the developmentalist State to overcome them. As the democratic transition took place, a debate about the need of reform the State began, intensified after the failure of the Cruzado Plan in 1987. Such reform project was initiated by the Fernando Collor administration (1990-1992), but only reached its most finished and developed form in the Fernando Henrique Cardoso administration (1995-2002). Considering this context, this paper proposes to investigate, from the perspective of development, the origins of the managerial administration of the State and its effects over the infra-structure sector in Brazil, considering the fact that this sector was historically promoted by the developmentalist State and, at the period, went through an intense process of opening, deregulation and privatization.

Key words: Privatization. Infrastructure. Neoliberalism. Development. State Reform.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	10
1. O ESTADO NA ENCRUZILHADA.....	24
1.1 A escalada da financeirização: o Estado refém das políticas econômicas restritivas.....	27
1.2 Uma nova configuração das relações Estado-mercado.....	32
1.3 Novos compromissos: a reforma do Estado.....	44
2. A CRISE DO DESENVOLVIMENTISMO E A INFRA-ESTRUTURA.....	52
2.1 Décadas de crescimento acelerado: 1950-1980.....	57
2.2 A década perdida.....	69
2.3 Estado e desenvolvimento durante a redemocratização.....	76
3. AS BASES DA REFORMA DO ESTADO NO BRASIL.....	83
3.1 Abertura e privatizações: o PND de Collor e Itamar.....	84
3.2 O Plano Real.....	93
3.3 O governo Cardoso e a reforma do Estado.....	102
4. INFRA-ESTRUTURA E DESENVOLVIMENTO PÓS-REFORMA.....	114
4.1 A construção do Estado regulador.....	118
4.2 As agências reguladoras.....	123
4.3 A reforma portuária.....	129
4.4 A reforma das telecomunicações.....	134
4.5 As reformas do setor de petróleo e gás natural.....	137
5. A PERSISTÊNCIA DE GARGALOS APÓS A REFORMA.....	141
5.1 O Setor de Transportes Terrestres.....	141
5.1.1 Rodovias.....	142
5.1.1.1 Panorama rodoviário pré-1990.....	143
5.1.1.2 O programa de concessões rodoviárias.....	144
5.1.2 Ferrovias.....	152
5.1.2.1 Panorama ferroviário pré-1990.....	152
5.1.2.2 O programa de concessão de ferrovias.....	154
5.1.3 Regulação dos transportes terrestres.....	161
5.2 Energia elétrica.....	163
5.2.1 O setor elétrico brasileiro.....	163
5.2.2 O processo de reforma do setor elétrico.....	164
5.2.3 Regulação e crise no setor elétrico.....	169

CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	177
REFERÊNCIAS.....	181

INTRODUÇÃO

As elevadas taxas de crescimento econômico nos países centrais vigentes durante o período pós – guerra até meados dos anos 1970 foram possibilitadas pela aplicação das políticas macroeconômicas anticíclicas, com altos índices de crescimento e produtividade. Porém, a recessão associada ao crescimento da inflação (a “estagflação”) revelou, por fim, a corrosão do padrão de acumulação da Era de Ouro do capitalismo. As alternativas keynesianas para lidar com a crise revelaram-se ineficazes, solapando uma base fundamental do crescimento pós-guerra: a ação estatal. Ressurgiram as vozes que bradavam contra o Estado, alimentadas por uma crise econômica sem precedentes desde a década de 1930 e cuja orientação teórica advinha do pensamento ultra-liberal de Friedrich Von Hayek e Milton Friedman.

Outro aspecto importante a ser ressaltado é a mudança ocorrida no sistema de Bretton Woods. Frente ao crescente déficit orçamentário e comercial dos Estados Unidos, em 1971 foi decretado unilateralmente o fim do sistema de paridades fixas estabelecido no pós-guerra, segundo o qual os EUA se comprometiam a manter o valor do dólar cotado à US\$35,00 a onça *troy* de ouro. Mas a drástica redução das reservas de ouro e os pesados déficits no orçamento dos EUA sinalizavam para o fato de o país não possuir meios reais de manter a paridade e, muito menos, a conversibilidade do dólar em ouro, fato atestado pela emissão desenfreada de moeda americana. Dois anos depois, em 1973, era decretado o início da era do câmbio flutuante.

Os resultados obtidos em termos econômicos e de bem-estar pelos países centrais durante a Era de Ouro só foram possíveis pela adoção de políticas que restringiram o funcionamento do livre mercado sobre a sociedade. É exatamente esta característica que se tornou alvo da crítica liberal na década de 1980, sobre a qual se alicerçaram projetos de governo fortemente anti-Estado e, portanto, radicalmente contrários a qualquer restrição ao livre funcionamento das normas de mercado. Reside aí o cerne da crítica ao Estado interventor, desmantelado durante a década seguinte.

A guinada conservadora ocorrida nos países centrais na década de 1980 foi alimentada por uma postura extremamente agressiva dos governos em relação à classe trabalhadora. As relações estabelecidas durante a Era de Ouro permitiram que a manutenção do pleno emprego e a política de redistribuição de renda em favor dos trabalhadores se tornassem objetivos prioritários de política econômica e social. A recessão do início da década colaborou sobremaneira para solapar esta situação. As causas da inflação foram também atribuídas em

grande parte às políticas de pleno emprego e bem-estar. A partir de então, salários e benefícios eram sacrificados no altar da estabilidade, eliminando-se a relação entre produtividade e ganhos salariais e prevalecendo a concorrência como instrumento de regulação salarial.

Pode-se concluir que o fracasso em se manter as taxas de lucro num quadro de demanda declinante marcou o retorno à ortodoxia econômica, num primeiro momento nos Estados Unidos e na Grã-Bretanha e, em seguida, para o restante da economia mundial, inclusive nos países em desenvolvimento. É importante lembrar o caso pioneiro do Chile durante os anos do general Augusto Pinochet, de imposição da liberalização econômica pela via ditatorial.

Essas mudanças que seguiram à guinada conservadora nos países centrais estão na conformação de uma ordem neoliberal, cuja compreensão é essencial para o desenvolvimento do restante deste trabalho. Para tal, é utilizada a definição de Harvey (2005), que sintetiza esse conceito tão amplo:

Neoliberalismo é, em primeira instância, uma teoria de práticas político-econômicas que propõe que o bem-estar humano pode ser melhorado pela liberação dos níveis de liberdades individuais de empreendimento dentro de uma estrutura institucional caracterizada por sólidos direitos de propriedade, livre mercado e livre comércio. O papel do Estado é criar e preservar uma estrutura institucional apropriada a tais práticas [...]. Ele também deve ajustar as estruturas e as funções de defesa, militar, policial e legal requeridas para assegurar os direitos de propriedade privada e para garantir pela força, se necessário, o funcionamento adequado dos mercados. Além disso, se os mercados não existirem (em áreas tais como terra, água, educação, saúde, previdência social ou poluição ambiental), então eles devem ser criados, se necessário, pela ação do Estado. Mas o Estado não deve se aventurar para além dessas tarefas. As intervenções estatais nos mercados (uma vez criados) devem ser mantidas ao mínimo porque, de acordo com a teoria, o Estado não pode, eventualmente, dispor de informação suficiente para secundar os sinais de mercado (preços) e porque poderosos grupos de interesse inevitavelmente distorceriam e influenciariam as intervenções estatais (especialmente nas democracias) em seu benefício próprio. (HARVEY, 2005, p.2, tradução nossa).

O autor distingue quatro momentos que foram decisivos para a conformação dessa ordem neoliberal iniciada a partir da guinada conservadora nos países centrais: a nomeação de Paul Volcker para presidência do Federal Reserve; no mesmo país, a eleição do republicano Ronald Reagan para a presidência, que deu total amparo às decisões tomadas por Volcker à frente do FED; a eleição da conservadora Margareth Thatcher para primeira-ministra da Grã-Bretanha; e ainda a proposta de reforma, abertura e modernização da China por Deng Xiaoping. Segundo o Harvey, “a partir desses vários epicentros, os impulsos revolucionários aparentemente se espalharam e reverberaram para recriar o mundo ao nosso redor em uma imagem totalmente diferente.” (HARVEY, 2005, p.1, tradução nossa).

Na Grã-Bretanha, o governo Thatcher empreendeu um ajuste anti-inflacionário e uma política dura em relação aos trabalhadores e aos benefícios do *welfare state* inglês. A derrota do movimento grevista dos mineiros foi um prenúncio dos novos tempos no país, bem como o ataque às instituições tradicionais de bem-estar, como o fim do programa de moradias públicas. No campo econômico ocorreu uma “depressão deliberada” (VILLARREAL, 1986): o *thatcherismo* consistiu na aplicação dos postulados econômicos de Milton Friedman, como contração monetária, redução do papel do Estado na economia, e liberalização. Essas políticas conduziram a Inglaterra ao maior índice de desemprego desde a década de 1930 e à desindustrialização do país, que viu boa parte de sua produção industrial migrar para o Sudeste Asiático, atingindo o duplo objetivo de se baratear o custo do trabalho e quebrar a resistência dos sindicatos e trabalhadores.

Nos EUA, a solução conservadora apresentada pelo governo Reagan deu-se pela crítica radical ao Estado, apontado como o grande vilão da estabilidade e causa de todos os males da economia americana. A solução dar-se-ia pela via de uma liberalização por meio da redução da carga fiscal, contração da oferta monetária e eliminação ao máximo da regulação estatal. A idéia de uma “economia do lado da oferta” (*supply side economics*) seria o caminho para se reduzir a inflação aumentando a produção. Paradoxalmente, houve um pronunciado aumento do déficit orçamentário resultante dos gastos com defesa. O resultado da política econômica do governo Reagan foi um aumento sem precedentes da pobreza e da desigualdade nos Estados Unidos. Já os negócios imobiliários, as finanças e o setor de serviços cresceram rapidamente, proporcionando rápido enriquecimento pessoal a uma pequena parcela da população, reforçando a concentração de renda. O surgimento da cultura *yuppie*, típica dos EUA dos anos Reagan é uma clara manifestação desses fenômenos.

Já no início dos anos 1980, a onda neoliberal passou a pautar não apenas as políticas macroeconômicas nacionais, mas tornou-se a doutrina oficial dos órgãos internacionais criados pelos acordos de Bretton Woods, como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional. Se no momento de criação destas estruturas internacionais o objetivo era estabelecer uma ordem econômica mundial estável, na década de 1980 elas foram transformadas em veículos de implementação das políticas neoliberais mundo afora, notavelmente nos países periféricos.

A partir da década de 1970, com os mercados de capitais cada vez mais livres do controle do Estado, os governos tiveram de prestar mais atenção à suas reivindicações, reduzindo-se as possibilidades de “aventurar-se” em políticas fiscais e monetárias nacionalistas, ou simplesmente políticas públicas que interferissem direta ou indiretamente

nessas áreas. A vitória política conservadora trouxe de volta a questão da abertura e desregulamentação dos mercados de trabalho e capital, que se espalhou por diversos países: “A importância hierárquica dos novos governos conservadores e de seus mercados financeiros desencadeia um efeito dominó que em poucos anos generaliza as mesmas políticas liberais em quase todos os países capitalistas.” (FIORI, 1999, p. 72).

A erosão do compromisso fordista disseminou-se pelos Estados capitalistas desenvolvidos, acompanhada da pregação incondicional da austeridade fiscal. Surge, assim, um novo consenso segundo o qual a estabilidade de preços passa a ser o objetivo prioritário da política macroeconômica. A política monetária e, mais especificamente, a elevação das taxas de juros, torna-se o principal e único instrumento de regulação macroeconômica.

Impõe-se, igualmente, uma concepção liberal do papel do Estado, que não deve intervir na gestão econômica, o que leva à contestação da eficácia da política orçamentária. Monetarismo e liberalismo tornam-se, assim, os novos princípios fundamentais da política econômica. (PLIHON, 1998, p.100).

O significado da emergência do neoliberalismo como uma força política dominante não deve ser desprezado, conforme afirmam Duménil e Lévy (2005, p.89): “o neoliberalismo nasceu de uma luta de classes de grande envergadura em que a finança, reprimida depois da crise de 1929 e da Segunda Guerra Mundial, reafirma progressivamente sua preponderância e volta a ser dominante na transição dos anos 70 e 80.” O compromisso liberal foi assumido pelos governos e elites dos países centrais, com crescente importância e participação do capital financeiro nos interesses destes Estados nacionais.

Nasce, então, uma nova onda de internacionalização e concentração financeira mais volátil e excludente do que a que ocorreu no século XIX, porque é impulsionada, em última instância, pela flutuação cambial que não existia no padrão-ouro. Por isso mesmo, ela também impõe, e de maneira mais categórica, a mesma convergência “ortodoxa” das políticas nacionais em particular no caso dos Estados com moedas fracas. (FIORI, 1999, p.72).

A ruptura representada no plano econômico não foi de pequenas dimensões. A própria mudança na política monetária proposta por Paul Volcker em 1978 teve uma ampla significação que ecoou para além da esfera econômica. De acordo com Arrighi (1996, p.331), “trabalhar de mãos dadas com as altas finanças privadas significava abandonar quase tudo o que o governo norte-americano havia representado durante quase meio século, não apenas nas questões monetárias, mas também nas sociais.”

Essas mudanças desencadeadas nos países centrais conduziram também ao processo que Chesnais (1998) designou como “mundialização financeira”, decorrente da desregulamentação e liberalização adotadas por EUA e Inglaterra a partir de 1979, que

proporcionou a emergência de um espaço financeiro mundial a partir da abertura dos sistemas nacionais. A desregulamentação e a liberalização financeira são referentes ao fim do controle dos movimentos de capitais internacionais, e foram progressivamente adotadas pelos governos Reagan e Thatcher. Para Chesnais (1996, p.119), “a ascensão da esfera financeira recolocou quase todos os trunfos da rivalidade imperialista mundial nas mãos dos EUA.”

A passagem das políticas monetárias frouxas para outras mais rigorosas objetivou restabelecer a confiança no dólar e canalizar os capitais dispersos no mundo para os EUA, o que ficou muito claro durante o segundo choque do petróleo em 1979. Segundo Arrighi (1996, p.334), “os efeitos devastadores das políticas monetárias restritivas norte-americanas, das altas taxas de juros e da desregulamentação logo colocaram os países do Terceiro Mundo de joelhos.”

No caso destes países, o seu grau de endividamento externo foi possibilitado pela criação de um sistema de crédito global a partir da década de 1960, dada a elevada liquidez do mercado internacional disponível para empréstimo. Após o primeiro choque do petróleo, os bancos europeus e norte-americanos receberam vultosos depósitos advindos dos países da OPEP, que buscavam alternativas para investir seus lucros obtidos com o aumento de preços. Os bancos, frente a esse excesso de liquidez, adotaram uma política ativa de empréstimos, tendo nos governos dos países do Terceiro Mundo seus clientes preferenciais, ávidos por crédito para financiar seus déficits em conta corrente. O risco advindo desse endividamento acelerado residia nas taxas de juros flutuantes, o que se tornou um grande problema quando da elevação dos juros pelo FED para mais de 20% ao ano em 1979.

Duménil e Lévy (2005) caracterizam a elevação dos juros como o “Golpe de 79”, por considerarem que se tratou de um ato de violência política que teve como conseqüências o “controle dos salários, erosão gradual dos sistemas de proteção social, onda de desemprego, crescimento lento e crises recorrentes nos países da periferia, deslocalização das empresas, elevação das tensões internacionais e novo militarismo.” (DUMÉNIL e LÉVY, 2005, p.85). Esse novo regime é marcado pelos ajustes que passam pelas altas taxas de juros, mantendo e ampliando o domínio dos credores sobre os devedores.

Entre 1979 e 1982 os devedores foram submetidos a pesados esforços para arcar com o ônus do endividamento. Na América Latina começavam a ser adotadas as políticas permanentes de ajuste do balanço de pagamentos que tornaram a região uma exportadora forçada de capitais (TAVARES, 1993a), interrompendo bruscamente as experiências relativamente bem sucedidas de industrialização como ocorreram no Brasil e no México. No caso brasileiro, em particular, os empréstimos serviram em boa parte para financiar a

consolidação do parque industrial do País, no âmbito do II Plano Nacional de Desenvolvimento¹ formulado pelo governo Geisel (1974-1979). Em linhas gerais, o Plano pretendia superar as dificuldades enfrentadas pelo Brasil na oferta de infra-estrutura e insumos básicos, devendo inclusive, ao seu término, alçar o País à condição de potência intermediária no cenário internacional.

A crise da dívida propriamente estourou em 1982 quando da declaração de moratória do México, incapaz de arcar com os serviços de sua dívida externa. A passagem a seguir descreve resumidamente esse processo:

A multiplicação por três e mesmo por quatro das taxas de juros, pelas quais as somas emprestadas deviam ser reembolsadas, precipitou a crise da dívida do Terceiro Mundo, cujo primeiro episódio foi a crise mexicana de 1982. Nos países chamados ‘em desenvolvimento’ (PED) ou ‘de industrialização recente’ (*new industrialized countries*, NIC), a dívida tornou-se uma força formidável que permitiu que se impusessem políticas duras de ajuste estrutural, e se iniciassem processos de desindustrialização em muitos deles. (CHESNAIS, 2005, p.40).

Nessa conjuntura, o crescente peso do capital financeiro nas decisões políticas não pode ser desprezado. A crise da dívida deve ser entendida como um movimento do processo de internacionalização financeira: “a captura dos devedores do Terceiro Mundo é uma das dimensões importantes dessa primeira etapa de internacionalização do capital financeiro.” (BELLUZZO, 2005, p.9). O crescimento da importância dos mercados afeta diretamente a própria questão do que é (ou deveria ser) a política de desenvolvimento nacional, com implicações diretas sobre a vida da população. Um bom exemplo dessa relação é o malogro das experiências desenvolvimentistas, que a partir da década de 1980 tornam-se as vilãs do desequilíbrio econômico e da fragilidade dos governos. Os desígnios de ajuste estrutural e reforma política emanados dessas instituições pressionaram na direção do enfraquecimento dos projetos de desenvolvimento nacional.

Em grande parte, a crise foi provocada pela dificuldade de a economia local se adaptar às novas exigências da economia mundial, notadamente no que diz respeito ao novo ambiente internacional, influenciado pelo avanço político ideológico do neoliberalismo, caracterizado pela rápida inovação tecnológica e pelo crescente papel do setor financeiro na determinação de políticas econômicas que pudessem garantir sua reprodução. (PIRES, 2003, p.146).

O desgastante processo de renegociação da dívida representou um peso enorme sobre os países devedores. Os ajustes impostos pelo FMI pioraram a capacidade interna de

¹ O II PND consistiu em um amplo programa de investimentos em infra-estrutura e indústria pesada elaborado pelo governo Geisel visando equilibrar a matriz produtiva industrial brasileira, concentrada na produção de bens de consumo. Sobre o II PND, conferir os trabalhos de CASTRO e SOUZA (1985), FIORI (1995) e LESSA (1988).

administrar a política econômica, impondo pesadas reformas monetárias aos devedores. Fiori (1993), denomina esse processo expresso pelas políticas americanas da década de 1980 como “redisciplinamento da periferia”, expresso, sobretudo, a partir da eclosão da crise da dívida externa mexicana, que se espalhou rapidamente. A conjugação da alta dos juros nos Estados Unidos com a alta dos preços do petróleo e a baixa dos preços de *commodities*, aliados à situação de desconfiança em relação aos devedores provocada pela moratória mexicana de 1982 conformou um quadro perverso para a periferia. “Foram esses choques que provocaram um efeito em cadeia sobre o câmbio, a inflação, o endividamento interno, o crescimento econômico e finalmente a falência estatal.” (FIORI, 2003, p.537). O corte do financiamento externo, do qual o projeto desenvolvimentista brasileiro dependia foi um impacto que inviabilizou a continuidade desse projeto.

Além dos problemas relacionados ao pagamento das obrigações externas, os países devedores, entre eles o Brasil, se deparavam agora com o problema da inflação. Todo o receituário das instituições financeiras internacionais parecia não ser suficiente para o combate à inflação e ao descontrole do orçamento. “Correlacionado ao problema da dívida, os índices inflacionários dispararam e o poder dos Estados em administrar a vida econômica de suas nações foi erodido pela adoção de políticas ditadas pelos países credores.” (PIRES, 2003, p.161).

Nesse período, a América Latina deixou de ser uma receptora de capitais estrangeiros para se transformar em exportadora, invertendo o sinal dos fluxos predominantes desde a década de 1950, como expressa Arrighi:

Como que num passe de mágica, a roda havia girado. A partir de então, já não seriam os banqueiros do Primeiro Mundo que implorariam aos países do Terceiro Mundo que tomassem emprestado seu capital hiperabundante; os países do Terceiro Mundo é que implorariam aos governos e banqueiros do Primeiro que lhes concedessem o crédito necessário para se manterem à tona num mercado mundial cada vez mais integrado, competitivo e encolhido. (ARRIGHI, 1996, p.335).

A postura adotada pelas instituições de Bretton Woods a partir do início da década de 1980 é muito diferente do que motivou sua criação no pós-guerra: a reconstrução e a estabilidade das taxas de câmbio. Em sua nova postura, o papel desempenhado pelo FMI e pelo Banco Mundial passou a ser o de um “governo paralelo”, responsável pela manutenção da austeridade orçamentária, da desvalorização cambial, privatização de empresas e serviços públicos e liberalização do comércio. A esses organismos uniram-se também o GATT²,

² *General Agreement on Tariffs and Trade* (Acordo Geral de Tarifas e Comércio)

posteriormente Organização Mundial do Comércio, desempenhando um papel central na reestruturação das economias nacionais em favor do capital financeiro internacional.

A partir de finais dos anos 1980, estas instituições passam a monitorar a gestão e os gastos públicos, supervisionando de perto os níveis de despesa dos Estados. Consolidada a estabilização macroeconômica, passa-se à reforma estrutural, que consiste na liberalização do comércio, desregulamentação do sistema bancário, privatizações e reforma fiscal.

O crescimento da dívida pública, tanto no centro quanto na periferia, constituiu uma importante ferramenta de financiamento dos déficits orçamentários para os Estados, a partir de Estados Unidos e Inglaterra num primeiro momento, irradiando-se para o restante do sistema de forma progressiva. Após 1984/1985, a dívida pública permitiu o surgimento e ampliação de mercados financeiros em outras praças, pois, de acordo com Chesnais (2005, p.42), ela é “o pilar do poder das instituições que centralizam o capital portador de juros.” É a partir desse instrumento, também, que se desenvolvem importantes pressões fiscais, austeridade orçamentária e controle estrito do gasto público. Também deve ser levado em consideração a importância da dívida pública nos países periféricos: “No curso dos últimos dez anos, foi ela que facilitou a implantação das políticas de privatização nos países chamados ‘em desenvolvimento’.” (CHESNAIS, 2005, p.42).

O conjunto dessa mudança compõe a base política e econômica do que ficou conhecido como “Consenso de Washington”, que consistia em dez diretrizes fundamentais do receituário neoliberal para a retomada do crescimento econômico mundial:

- manutenção da disciplina fiscal;
- contenção do gasto público;
- realização de reforma tributária;
- liberalização financeira;
- adequação do câmbio;
- abertura comercial;
- eliminação de entraves ao investimento estrangeiro direto;
- privatização de empresas estatais;
- desregulamentação;
- consolidação dos direitos de propriedade individual.

O economista John Williamson batizou esse receituário como Consenso de Washington para caracterizar o programa de políticas fiscais e monetárias dirigidas às

reformas institucionais, traduzindo-se numa adaptação das idéias liberal-conservadoras ao contexto latino-americano. O Consenso surge inicialmente sob a forma das condicionalidades para a renegociação da dívida e passa, posteriormente, à uma súbita e arrasadora revolução intelectual, a partir da qual se criam as bases internas de sustentação para a promoção das mudanças políticas e ideológicas domésticas. De acordo com Pires (2006) as mudanças propostas pelo Consenso objetivavam criar um ambiente econômico internacional adequado à reprodução da ordem econômica que melhor convém aos EUA.

O Consenso foi disseminado e adotado rapidamente através do binômio liberalização/desregulamentação, sob um argumento globalizante impulsionado pela transformação e integração da economia mundial em um único mercado. As pressões por liberalização e abertura se amplificaram com a globalização econômica, colocando-se como uma barreira externa à manutenção das experiências desenvolvimentistas. Ainda assim, não se pode omitir a própria dinâmica política interna dos Estados, atribuindo-se à globalização um caráter proeminente da desnacionalização do desenvolvimento. A emergência dos mercados transnacionais pesa sobre os Estados, direcionando-os para as alternativas baseadas no modelo americano da década de 1980 de política orientada para o mercado e com poucas opções de intervenção econômica ou social. A ideologia do mercado global de capitais passou a representar a sabedoria convencional da política e da economia (trans) nacional, mesmo em âmbito doméstico.

Os ajustes impostos pelo FMI geraram efeitos de largo alcance não apenas sobre os termos de renegociação da dívida, mas também sobre a autonomia dos países devedores em formular e administrar sua própria política econômica. Muito mais do que um “ajuste macroeconômico”, o ideário do Consenso propôs uma reforma política e econômica completa, cujo cerne era a uniformização das políticas econômicas dos países devedores, conforme o seguinte:

O miolo das políticas do FMI, portanto, se concentra em discursos e artifícios pelos quais tais “países pobres” aumentem continuamente a sua liquidez interna, com a finalidade de comprar mais dos “países ricos”. Como a prática do comércio internacional [...] leva ao empobrecimento dos “países pobres”, o aumento de sua liquidez constitui verdadeira armadilha de endividamento. A partir desse ponto, a economia local é submetida a uma sucessão de liberalizações e internacionalizações desnecessárias, que somente aumentam seus desequilíbrios. (PIRES, 2003, p.169).

No Brasil, o período de redemocratização do País após mais de vinte anos de ditadura militar foi marcado pelas fortes reivindicações por direitos sociais e cidadania, materializando-se na Constituição de 1988. Esse contexto de politização e participação popular não foi favorável à aplicação das políticas liberalizantes e de ajuste fiscal, em meio à

reivindicação de direitos pela população brasileira, atrasando a agenda de reformas liberais em relação a outros países da América Latina.

Todavia, o momento de redemocratização e o contexto econômico brasileiro sugeriam a necessidade de mudanças no modelo desenvolvimentista de viés autoritário, iniciando-se um período de questionamentos acerca da necessidade de se reformar o Estado brasileiro, e de como essa reforma deveria ser conduzida. Para Oliveira (1997), dentre os debates que resultaram na Constituição de 1988, a questão a respeito do lugar que o Estado deveria ocupar permanecia sem resposta. Ainda segundo o autor, trata-se de um momento histórico marcado por um impasse cuja resolução era central para determinar o caráter da transição do Estado, entre a forma da política e as necessidades da acumulação de capital. Grosso modo, pode-se falar em um descompasso entre as esferas econômica e política, caracterizado pelas pressões por redefinição das relações Estado-mercado.

Ainda no contexto de transição, com o fracasso do Plano Cruzado, em 1987, o debate acerca da necessidade de reforma do Estado tomou impulso, sendo materializado nas eleições de 1989, com a vitória de Fernando Collor de Mello (1990-1992). “Será esse governo contraditório, senão esquizofrênico, que dará os passos decisivos no sentido de iniciar as necessárias reformas orientadas para o mercado” (BRESEER PEREIRA, 2003, p.323). Mas a reforma do Estado brasileiro somente atinge sua forma mais acabada e se consolida durante o governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2002).

A partir do Plano Real a questão sobre o lugar e a importância do Estado foi resolvida, fundindo-se os projetos político e econômico. Porém, para Fiori (1993) esta fusão ocorreu em torno de uma proposta que não propunha a reconstrução do Estado em novos moldes, mas sua desmontagem. A construção desta alternativa foi iniciada ainda no final dos anos 1980 com a adoção gradual de políticas de abertura comercial, privatizações, maior inserção financeira internacional e a questão central, a redução do Estado (CANO, 2000). Ainda na mesma direção, Bresser Pereira (2003) faz um resumo da situação:

ficou claro para a nação que era preciso reformar o Estado, mas essas elites confundiram muitas vezes a urgência de reconstruir o Estado e dar mais espaço à coordenação pelo mercado com a pregação neoliberal de reduzir o Estado ao mínimo e de, assim, enfraquecê-lo perante o mercado. (BRESEER PEREIRA, 2003, p.11).

A hipótese que norteia este trabalho desenvolve-se a partir do contexto de crise do Estado desenvolvimentista que alastrou-se por toda a década de 1980 e pela primeira metade da década de 1990, culminando na reforma do Estado, especialmente por meio do binômio liberalização/privatização, promovendo a desarticulação dos sistemas de decisão e

planejamento vitais para a infra-estrutura. O Estado não assumiu, assim, uma nova configuração ante o mercado, e sim se enfraqueceu diante deste. Na contra-face do processo de transição política e econômica do Estado, há a degradação acelerada da infra-estrutura econômica e a deterioração da qualidade dos serviços públicos (FIORI, 1992).

A crítica ao discurso de pretensões hegemônicas forjado ao longo desse processo, segundo o qual a manutenção de regras favoráveis ao funcionamento dos mercados seria condição suficiente para atrair o investidor privado para as atividades concedidas ou privatizadas, expandindo-as e garantindo por si só o desenvolvimento, constitui o centro dessa hipótese, a partir do questionamento acerca da real eficiência das privatizações nos setores estudados. Tratou-se não apenas de remover o Estado empresário, por meio de privatizações e concessões, mas também de retirar de sua influência a tomada de decisões relativas ao planejamento e desenvolvimento. Neste sentido, Cano (2000) afirma que a reforma do Estado culminou no dismantelamento de seus principais órgãos decisórios de desenvolvimento, através das privatizações e reforma administrativa. Dessa forma, houve uma redução efetiva na capacidade do Estado de formular políticas de desenvolvimento.

O objetivo deste trabalho é analisar o processo de reforma do Estado brasileiro no período 1990-2002, com especial atenção para o período pós-1995, quando têm início os principais processos de reforma e reestruturação do setor de infra-estrutura econômica nos segmentos de energia elétrica, rodovias, ferrovias, portos, telecomunicações e petróleo e gás natural. Para isso, enfatiza-se: o processo de reforma do Estado e suas conseqüências; a reconhecida importância do setor de infra-estrutura durante o processo de desenvolvimento brasileiro, e; sua dissociação da ação estatal que historicamente o promoveu. Considerando-se a importância deste setor durante o processo de industrialização brasileira, e sua posterior dissociação da intervenção estatal, questiona-se a própria concepção de desenvolvimento materializada no contexto político e econômico de redefinição das relações entre Estado e mercado que emerge das reformas da década de 1990. Como parte deste processo, é significativa a constituição de agências reguladoras enquanto autarquias especiais, isoladas do poder político. A partir dessa mudança nas relações entre Estado e mercado emergem as agências, previstas como autarquias orientadas por critérios técnicos, dissociadas das decisões políticas.

A crise do Estado brasileiro pode ser entendida como uma crise das instituições públicas e também das bases materiais do desenvolvimento brasileiro, bem representadas na degradação do setor de infra-estrutura, sob responsabilidade do Estado, paralisando investimentos e criando obstáculos à retomada do desenvolvimento. Superada a crise, a

questão da recuperação e expansão da infra-estrutura passa a ser um elemento chave para a construção de um novo ciclo de desenvolvimento. Para que esse ciclo seja realizado, é necessário não apenas recuperar a infra-estrutura degradada ao longo de décadas, mas também rearticular a capacidade planejadora do Estado como formulador de políticas de desenvolvimento, de acordo com Barat:

Como nas duas últimas décadas o Estado brasileiro acabou tornando-se refém das políticas de curto prazo, não se tem ainda uma resposta para o seu papel num novo ciclo de desenvolvimento [...] perderam-se as idéias relacionadas com o planejamento estratégico, a formulação de políticas de longo prazo e a visão estrutural do processo de desenvolvimento. (BARAT, 2001, p.64).

Nesse sentido, o encaminhamento dado à essas questões no âmbito da reforma do Estado brasileiro foi apenas parcial, movido por objetivos de curto prazo e sem qualquer relação com planejamento no longo prazo ou com a elaboração de estratégias de desenvolvimento. Assim, a política para o setor de infra-estrutura foi relegada à condição de uma variável de ajuste macroeconômico, servindo muito mais à propósitos imediatos referentes à estabilização econômica do que à retomada de um ciclo de desenvolvimento.

A influência da rede de infra-estrutura é sentida pela sociedade como um todo, ferramenta essencial para integração e interligação das diferentes regiões do País. Sua recuperação e ampliação está diretamente relacionada à um aumento do bem-estar da população, que passa a dispor de serviços públicos mais acessíveis e de melhor qualidade, integrando-se à economia nacional, como para o setor empresarial, uma vez que esses serviços são refletidos na produção, como tempo de transporte de mercadorias, gastos com combustíveis e energia elétrica, acesso constante à rede de comunicações, como representado à seguir:

No caso brasileiro as deficiências das infra-estruturas são, de modo geral, responsáveis pelo encarecimento da produção nacional e pela perda de competitividade das exportações (é sabido que os custos de transporte, de embarque nos portos, das telecomunicações e do suprimento de energia oneraram pesadamente a produção nacional e tiraram do país competitividade durante muito tempo). Então, essa recuperação deveria ser feita de qualquer forma e de maneira urgente. (BARAT, 2001, p.66).

Assim, a qualidade do setor de infra-estrutura relaciona-se com a decisão de investir dos empresários dos demais setores da economia, podendo induzir sua ampliação significativa através da disponibilidade de serviços ou insumos, como estradas, abastecimento regular de energia à preços acessíveis, possibilitando a redução de custos de produção. A existência dos chamados “gargalos” nos diversos segmentos de infra-estrutura repercute negativamente nesses fatores, inibindo ou aumentando o custo dos investimentos, ao proporcionar uma série

de incertezas com relação ao suprimento adequado de infra-estrutura e comprometendo a eficiência das cadeias produtivas.

De acordo com Carneiro (2008), um importante motivo para o mal desempenho observado na economia brasileira desde a década de 1980 é a deterioração da infra-estrutura, impactando negativamente no conjunto dos investimentos realizados no País, tanto pelo setor público quanto privado. Ainda segundo o autor, na década de 1970 o investimento em infra-estrutura chegou a representar 20% de todo o investimento realizado no Brasil, atingindo a participação de 5% do PIB nacional. Desde então, o investimento em infra-estrutura declinou continuamente.

É importante também o esclarecimento prévio de alguns conceitos importantes e suas características, que devem ser levados em consideração tanto para a compreensão da atuação do Estado durante o período desenvolvimentista quanto em relação ao seu desmonte:

A área de infra-estrutura econômica caracteriza-se por ter tecnologias consideradas específicas (os investimentos não são recuperáveis – *sunk investments*), possuir especificidades decorrentes de setores que atuam sob monopólio natural (elevado investimento e longo prazo de maturação dos projetos) e ofertar produtos e serviços que são consumidos em larga escala (consumidores cativos e com demanda bastante rígida) (IPEA, 2008, p.37).

Embora muitas das questões debatidas neste trabalho sejam de amplo alcance, podendo ser estendidas ao setor de infra-estrutura como um todo, será realizada uma análise mais detalhada dos segmentos de transportes terrestres (rodovias e ferrovias) e energia elétrica. Chama a atenção o fato de que, de acordo com Ferreira e Azzoni (2011, p.46), “os setores que mais sofreram com os baixos investimentos foram energia elétrica e transportes, o que contribuiu para o crescimento dos gargalos na infra-estrutura.” Esta condição justifica a opção por tais segmentos neste trabalho.

Tomando-se estes segmentos da infra-estrutura econômica como imprescindíveis à realização de uma política de desenvolvimento sustentado cabe examinar que, através das transformações sofridas no contexto de reforma do Estado na década de 1990, o propalado discurso político “modernizante”, assentado em idéias de otimização da produção, cortes de gasto, maximização de eficiência e voltado a atender uma agenda condizente com as necessidades da Terceira Revolução Industrial não se confirmou na prática na gestão de tais segmentos. Estes permaneceram insuficientes tanto para uma inserção produtiva mais competitiva no plano externo quanto no tocante ao próprio processo de desenvolvimento interno do país, o que pode ser vislumbrado pelos baixos índices de investimento que têm caracterizado o setor (BIELSCHOWSKY, 2002).

Subjacente à retórica “modernizante” empregada na reforma do Estado está a base de seu esvaziamento político. Isso ocorre na medida em que se atribui a primazia puramente econômica às questões atinentes ao tema do desenvolvimento no âmbito do debate sobre a reestruturação do Estado, conduzindo ao desprestígio da política e gerando uma identificação equivocada dos conceitos de liberalismo e democracia como sinônimos. Neste contexto de esvaziamento da esfera política, substituem-se as metas de desenvolvimento, emprego e atendimento à população por metas de estabilização monetária. De acordo com Diniz,

a consolidação do estilo tecnocrático de gestão da economia, fechado e excludente, que reforçou a concepção acerca da validade da supremacia da abordagem técnica na formulação das políticas públicas, abrindo caminho para a ascensão dos economistas notáveis às instâncias decisórias estratégicas para a definição dos rumos do capitalismo nacional e sua inserção externa. A valorização do saber técnico e da racionalidade da ordem econômica, aspectos considerados intrinsecamente superiores à racionalidade da instância política, conduziram a uma visão asséptica da administração pública, percebida como campo de competência exclusiva de uma elite acima do questionamento da sociedade ou da classe política. (DINIZ, 2001, p.17).

É sabido que os movimentos de crise e reforma do Estado brasileiro não são passíveis de uma explicação apenas econômica, uma vez que tratam-se dos desdobramentos de uma crise estrutural histórica, representada por “um longo processo histórico de transição entre uma forma de organização e desenvolvimento capitalista já esgotada e um novo modelo que está em construção.” (FIORI, 1993, p.128). As tendências observadas no conjunto de transformações nos segmentos de infra-estrutura no contexto da construção deste novo modelo permitem explicar as relações existentes entre reforma do Estado e a perda de sua capacidade planejadora e decisória sobre os setores de infra-estrutura econômica, envolvendo os movimentos de liberalização, desregulamentação e privatização.

O conceito de desenvolvimento aqui empregado deve ser entendido como um fim cujos meios são compostos de variáveis econômicas e sociais (BRESSER PEREIRA, 2003) e, que no caso de países de capitalismo tardio, foi historicamente concebido dentro de um projeto político, devendo ser pensado como um processo de modificação estrutural (FURTADO, 2000) dentro das especificidades do quadro brasileiro. Este trabalho busca retomar e aprofundar o debate acerca da relevância do Estado na condução desse processo.

1 – O ESTADO NA ENCRUZILHADA

A compreensão da mudança na correlação de forças política e econômica que marcou o último quartel do século XX é fundamental para a discussão acerca da crise da atuação estatal no Ocidente, tanto nas economias desenvolvidas (enquanto esgotamento do keynesianismo), quanto nas periféricas (enquanto colapso das experiências desenvolvimentistas) e, portanto, fundamental também para a análise do processo de reforma do Estado no Brasil na década de 1990. Em meio a esse panorama, ganha força a tese segundo a qual o Estado fracassara enquanto agente econômico ativo e como promotor do desenvolvimento, o que é bastante discutível. O projeto de retorno ao “Estado mínimo” foi o sonho da burguesia “globalizada” que se fortaleceu nas décadas de 1980 e 1990, e não é muito diferente do que ocorria nos áureos tempos do *laissez-faire*: um Estado cujas tarefas se limitem a garantir as condições para o bom funcionamento da economia de mercado, ou seja, o direito de propriedade e a segurança interna e externa.

Karl Polanyi, em “*A Grande Transformação*”, analisa o surgimento e a consolidação do liberalismo enquanto força política durante o século XIX, tendo ecoado com força até fins da década de 1920. Durante esse período, o liberalismo, com seu viés pró-indústria e anti-agrário, foi a ferramenta necessária para a expansão da sociedade industrial nos países centrais, especialmente a partir da Inglaterra. Isso talvez explique porque países como a China, que no plano tecnológico estava mais avançada que a Europa já por volta do século XIII, na dinastia Song, não tenha conseguido realizar a revolução industrial.

A crença cega no mercado auto-regulador foi fortemente abalada pela Primeira Guerra Mundial e, principalmente, pela Grande Depressão. No entre-guerras, o surgimento do fascismo e do *New Deal* nos EUA são o resultado direto da insatisfação com o liberalismo. Os freios impostos à economia de livre mercado no imediato pós-guerra surgiram das próprias tensões inerentes à completa desregulamentação dos mercados de terra, trabalho e moeda. O intervencionismo, amplamente criticado pela burguesia, deu-se inicialmente como uma resposta da sociedade ao livre mercado, como uma tentativa de auto-preservação, como leis mínimas de proteção social, vistas pelos liberais como distorções das leis de mercado, o que, a seu ver, interferiria negativamente no bem estar coletivo. Polanyi (1989, p.67, tradução nossa) atribui à própria essência do liberalismo o seu fracasso na primeira metade do século XX:

as origens do cataclismo, que conheceu seu ápice na Segunda Guerra Mundial, residem no projeto utópico do liberalismo econômico que consiste na criação de um sistema de mercado auto-regulador. Esta tese permite, ao meu juízo, delimitar e compreender esse sistema de poderes quase míticos que supõe, nem mais nem menos, o equilíbrio entre as potências, o padrão ouro e o Estado liberal; em suma, esses pilares fundamentais da civilização do século XIX, se erigiam todos sobre o

mesmo fundamento, adotavam, em definitivo, a forma que lhes proporcionava uma única matriz comum: o mercado auto-regulador.

A necessidade de proteger as economias nacionais tornou-se patente após a Segunda Guerra Mundial. A construção de um arcabouço institucional capaz de assegurar o desenvolvimento nacional transcende o âmbito doméstico, figurando nas instituições internacionais nascidas durante esse período, como o FMI e o Banco Mundial. No pós-guerra teve lugar a intervenção estatal, a regulamentação de mercados e a proteção social, tendo o investimento estatal adquirido um papel importantíssimo. O Estado passava por profunda transformação, incorporando algumas demandas históricas da classe trabalhadora, redefinindo seus compromissos e funções sociais. Esse Estado intervencionista, que em alguns lugares assumiu um propósito de bem-estar social, foi incapaz de assegurar seus amplos compromissos a partir da década de 1970, culminando em uma nova definição de prioridades e objetivos estatais que têm lugar na década de 1980. A partir dessa década, o discurso liberal retoma o fôlego e parte para o ataque contra o intervencionismo nos domínios econômico e social, promovendo um debate político sobre sua redefinição.

Essa percepção sobre o avanço do liberalismo é clara na visão de Hutton (1998a, p.63):

na década de 1980 a marcha dos defensores do mercado e dos críticos do Estado deu voltas ao mundo. Suas idéias refletiam e ao mesmo tempo acrescentavam ímpeto à nova direção em que se movia a economia internacional. Na década seguinte, elas já tinham ajudado a iniciar um mercado genuinamente internacional. O capital pode deslocar-se agora livremente [...] em fluxos que tem aumentado exponencialmente.

A questão central acerca da reforma do Estado colocada em pauta pelo pensamento liberal se situa na reconfiguração do papel econômico do governo, cabendo ao mercado retomar o espaço perdido para a ação estatal e livrar-se da regulamentação excessiva para promover a retomada do crescimento. Ressalte-se que de acordo com esse pensamento, a questão da “pobreza das nações” se deveria muito mais a problemas na atuação estatal do que a problemas estruturais tais como tamanho do mercado interno ou deficiências de infraestrutura, tornando assim “naturais” as medidas necessárias para o desenvolvimento: a aplicação de reformas visando a redução do Estado, que naturalmente permite o desenvolvimento de mercados livres. Ainda, a reforma tributária, corte do gasto público e retirada do Estado da produção de bens, deveriam orientar o foco da reforma do Estado. No caso dos países em desenvolvimento, especialmente na América Latina e Ásia, o Estado atuou de maneira decisiva, ainda que muitas vezes insuficiente, na provisão de bens e serviços prioritários para a industrialização.

A partir da década de 1980, o avanço da globalização da economia mundial colaborou para a propagação do ideário neoliberal. Não se deve perder de vista o fato de que não se trata de um processo autônomo e inexorável, mas fruto de decisões políticas. De acordo com Batista Junior,

prevalece a percepção de que há processos em curso que dominam de maneira inexorável a economia mundial e tendem a destruir as fronteiras nacionais. Os Estados nacionais, afirma-se, estão em crise ou declínio irreversível. Em fase de extinção, segundo as versões mais extremadas. (BATISTA JÚNIOR, 2000, p.27).

Tampouco se deve entender a globalização como processo centrífugo que pulveriza as atividades econômicas em nível mundial, uma vez que é um processo concentrador das atividades econômicas mais relevantes para a economia global em alguns lugares privilegiados pelas grandes corporações multinacionais. Isso certamente explica porque o suposto esvaziamento da política nacional diante da ascensão da economia globalizada é altamente questionável. A redefinição dos compromissos do Estado nacional em meio à esse processo é pautada por questões políticas, não simplesmente decorrendo de decisões internacionais. “A política, como espaço de definição e de materialização dos interesses públicos, termina sendo uma vítima privilegiada da privatização das relações sociais, operada pelo neoliberalismo – como política e como ideologia.” (SADER, 2003, p.313).

Para Harvey (2005), o Estado ideal de acordo com os cânones neoliberais, seria dotado de um aparato voltado para o atendimento dos interesses dos proprietários privados, do capital financeiro e das grandes corporações multinacionais, repousando na premissa da liberdade de mercado e de comércio como pilares da liberdade individual, movida pela competição. Ao Estado, cabe observar as regras para a competição no mercado, uma vez que combinada à privatização e a desregulamentação, a competição eliminaria os entraves burocráticos e de eficiência. Promover ou restaurar essas condições é o objetivo da reforma neoliberal do Estado. O avanço da penetração da ideologia do livre mercado proporciona uma corrida pela abertura e desregulamentação, na qual os governos dos Estados nacionais atuam de modo a tornar o ambiente institucional e de negócios mais favorável ao capital, criando uma acirrada rivalidade entre os países, movida por um ambiente global altamente competitivo. “O Estado neoliberal deve buscar persistentemente reorganizações internas e novos arranjos institucionais que melhorem sua posição competitiva como uma entidade *vis-à-vis* outros Estados no mercado global.” (HARVEY, 2005, p. 65, tradução nossa).

Não se pode admitir que, dada a complexidade do capitalismo e das relações sociais a partir dele estruturadas em fins do século XX, o papel do Estado possa se resumir à funções a atividades tais como a manutenção da lei e da ordem, o cumprimento dos contratos e a

estabilidade da moeda. Em um contexto de modernidade periférica, tal assertiva torna-se ainda mais óbvia. Passa-se agora à investigação acerca do “novo” caráter do Estado em fins do século XX.

1.1 - A escalada da financeirização: o Estado refém das políticas econômicas restritivas

A partir da década de 1980, as posições dos grandes agentes e instituições financeiras internacionais adquirem peso cada vez maior frente às decisões políticas do Estado, interferindo, assim, nas escolhas públicas, com o propósito de orientá-las segundo seus próprios interesses. Os interesses dos agentes privados – os chamados “mercados” – adquirem assim importância crescente na definição da política nacional.

Essa pressão dos mercados financeiros sobre o poder político se reflete nas decisões governamentais, subordinando os interesses nacionais aos interesses do capital internacional, reduzindo a margem de manobra dos governos, intimidados pela constante ameaça de uma súbita fuga de capitais. O poder dos mercados pode ser sentido na resistência enfrentada pelos governos em levar adiante projetos de caráter nacional que se contraponham a esses interesses. Além disso, os mercados financeiros “não determinam apenas a direção dos fluxos de investimentos estrangeiros, mas possuem maior controle sobre os governos do que os próprios órgãos democraticamente eleitos.” (BOYER e DRACHE, 1996, p. 16, tradução nossa). Trata-se então de uma questão que não se restringe ao âmbito econômico, muito menos ao propalado aspecto tecnológico que muitas vezes é invocado para explicar o atual predomínio das finanças no processo de globalização econômica.

É um engano atribuir à tecnologia o papel de principal elemento causador do avanço dos mercados financeiros pelo mundo. O avanço tecnológico nas comunicações e nos transportes facilitou, sim, as transações em escala mundial em um grau e velocidade antes impossíveis. Mas não se pode desconsiderar a relevância determinante do fator político, uma vez que as inovações referentes à mobilidade e volatilidade do capital foram possibilitadas pelo desmantelamento do aparato de regulação instituído sob o keynesianismo. O papel das finanças no processo de globalização é fundamental para a compreensão do fenômeno, alterando os meios de acumulação do capital, dada a sua elevada mobilidade nessa nova dinâmica. A possibilidade de investir em escala global redefine a relação entre investimento e produção, tornando-os cada vez mais dissociados.

O fortalecimento das finanças cria também uma nova ordem normativa para os governos dos Estados nacionais, impondo-se à formulação política através da pressão por autonomia dos bancos centrais (sendo que muitas vezes o próprio papel dos bancos centrais é

questionado pelos defensores mais radicais do liberalismo), de metas econômicas ortodoxas e de obediência às condicionalidades impostas pelos credores internacionais. De acordo com Sassen,

nessa nova ordem normativa, certas reivindicações e critérios para formulação de políticas emergem como legítimas. Além disso, outros tipos de reivindicações são deslegitimadas – normalmente gastos referentes ao bem-estar das pessoas em geral, que agora são avaliados como tornando os Estados “menos competitivos” em um contexto normativo no qual espera-se que os Estados tornem-se mais e mais competitivos. (SASSEN, 2006, p. 247, tradução nossa).

A escalada financeira desenvolveu-se a partir da criação do euromercado de dólares³ na Inglaterra, e consolidou-se com o primeiro choque do petróleo e a necessidade dos exportadores reciclarem seus petrodólares no mercado internacional. O mercado *offshore* que abriu as portas a financeirização foi criado a partir da década de 1960, quando os bancos e investidores americanos buscaram alternativas fora da restritiva esfera dos Estados Unidos para bancos e finanças. A praça de Londres foi o destino dos investimentos realizados a partir dos lucros obtidos pelas companhias multinacionais americanas que atuavam fora dos Estados Unidos, formando um mercado paralelo de dólares que circulavam fora do controle do Federal Reserve.

A partir do primeiro choque do petróleo de 1973, o grande volume de dólares depositados pelos países exportadores de petróleo (os chamados petrodólares) foram reciclados pelo sistema bancário internacional e convertidos em dinheiro barato para empréstimos a juros flutuantes a países em desenvolvimento que se endividaram rapidamente. O peso adquirido pelo endividamento externo a partir da década de 1980 também é um fator crucial para explicar a guinada para as finanças promovida por alguns governos, inclusive em países da periferia. Nesse período, a finança assumiu progressivamente o controle sobre os bancos centrais, ditando os rumos da política econômica dos países nos limites mais estreitos do monetarismo, em forte contraste com a administração “frouxa” do período anterior, conforme se pode conferir na seguinte passagem:

A política monetária tornou-se um instrumento crucial nas mãos das finanças, para a aplicação de políticas favoráveis a seus próprios interesses. O objetivo keynesiano do pleno emprego era substituído pela preservação do lucro e da riqueza dos proprietários do capital, pelo controle estrito do nível geral de preços. Um conjunto completo de regras e políticas é necessário à essa finalidade, internamente às economias capitalistas avançadas. (DUMENÉIL e LEVY, 2005, p.13).

³ O euromercado de dólares foi criado em fins da década de 1950. Os soviéticos, detentores de títulos em dólares, temiam que o governo dos Estados Unidos bloqueassem esses títulos. Como alternativa, passaram a realizar seus depósitos nos bancos ingleses, que passaram à condição de porto seguro para negociação de dólares fora dos EUA, criando o mercado *offshore*.

A ortodoxia monetarista estabeleceu seu predomínio através de uma política monetária restritiva, privilegiando o combate à inflação, creditada ao “irresponsável” expansionismo monetário keynesiano. De acordo com essa visão, a expansão da quantidade de moeda em circulação proporcionada pelas políticas monetárias “frouxas” gera um excesso de dinheiro em circulação, que por sua vez causa inflação e não estimula realmente a economia, sendo necessário atuar no sentido de “enxugar” essa liquidez. O meio comumente utilizado para se atingir esse objetivo é a manipulação das taxas de juros que, quando elevadas, comprometem o crescimento dos investimentos produtivos e do emprego, inclusive atraindo capitais especulativos. O Estado torna-se, assim, refém da política monetária, ao relegar todas as outras variáveis, econômicas e sociais, à manutenção de taxas de juros atrativas ao capital financeiro, como forma de se reduzir as pressões inflacionárias, decorrentes dos desequilíbrios causados pela administração “frouxa” da moeda.

Até mesmo os países desenvolvidos se viram diante desse tipo de pressão. No tocante à política fiscal, Stiglitz (2003, p.72) afirma que “a agenda dos ‘falcões do déficit’ estava clara: manter os déficits baixos (mesmo nas recessões) e ouvir o que os mercados financeiros desejam – porque se você os ignorar, estará perdido.” A questão do déficit é, para o autor, o mito que reforça o conservadorismo fiscal. Nessa conjuntura sobressai-se o papel do rentista, reduzem-se os impostos dos mais ricos e privilegia-se a riqueza criada a partir de dividendos e ganhos especulativos sobre os salários e lucros gerados pela produção de mercadorias.

Trata-se, portanto, de uma alteração profunda no caráter da atuação estatal, retirado da esfera da criação de riqueza: “a preocupação monetarista com a redução do déficit decorre de um conjunto muito especial de crenças. A criação de riqueza agora é considerada de responsabilidade principal do setor privado.” (DRACHE, 1996, p.48, tradução nossa). Nessa chave, o corte de impostos é tido como fundamental para encorajar o investimento e estimular a competitividade, palavra de ordem no vocabulário neoliberal.

A escalada financeira foi impulsionada pelas administrações Reagan e Thatcher, difundindo-se também para outros países do centro e também da periferia. Nos Estados Unidos e na Inglaterra, observa-se que as metas políticas foram direcionadas à concentração de renda dentro da esfera financeira e à difusão e consolidação de uma consciência individualista nos cidadãos. De acordo com Hutton,

essa filosofia “monetarista” se ajustava perfeitamente aos antigos preconceitos da direita conservadora, porque justificava a cruzada contra o coletivismo em todas as suas formas. Naturalmente, a melhor maneira de reduzir os empréstimos governamentais era diminuir as despesas do governo, em vez de elevar os impostos,

considerados já excessivamente elevados. E a redução dos gastos públicos significava desprezar as responsabilidades assumidas anteriormente pelo Estado na tentativa infrutífera de fazer com que o Keynesianismo funcionasse, juntamente com os dispendiosos contratos sociais com os sindicatos. O controle da inflação se entreligava ao ataque à “ameaça vermelha”. (HUTTON, 1998b, p.77).

A hipertrofia dos mercados financeiros é danosa às democracias, uma vez que esses mercados exercem pressões políticas e econômicas sobre os governos democraticamente eleitos, além de determinar as prioridades e objetivos da política econômica, funcionando como uma espécie de vigilante para o bom encaminhamento de suas demandas. “A desregulação permitiu ao sistema financeiro tornar-se um dos centros principais de atividade redistributiva através da especulação, predação, fraude e roubo.” (HARVEY, 2005, p.161, tradução nossa). A punição aos governos que não seguem a agenda do mercado financeiro é a escassez de crédito e de fluxos de capitais, além do decréscimo no grau de confiabilidade dos países para investimento (indicado pelas próprias instituições financeiras). Isso porque

as finanças foram elevadas a novas alturas. Dizíamos a nós mesmos e aos outros para se preocuparem com a disciplina dos mercados financeiros. O setor financeiro sabia o que era melhor para a economia e, por isso, estando atentos a esse mercado, aumentaríamos o crescimento e a prosperidade. As ricas recompensas que os mercados financeiros colhiam para si pareciam todas bem merecidas, pois tomavam apenas uma pequena fatia daquilo com que contribuía para todos nós (STIGLITZ, 2003, p.286).

É importante ressaltar a redistribuição operada em nível global a partir da desregulamentação financeira, que beneficia diretamente as altas finanças e o grande capital multinacional, concentrando riqueza e poder nos países ricos. “A criação de crises, sua administração e manipulação no cenário mundial evoluem para a fina arte de redistribuição deliberativa da riqueza dos países pobres para os países ricos.” (HARVEY, 2005, p. 162, tradução nossa). Sobre esse aspecto, é fundamental destacar a utilização do poder do Estado na adoção de medidas orientadas para as finanças e os mercados.

Ao tratar da retomada do crescimento americano durante a década de 1990, Stiglitz (2003) é enfático ao afirmar que se formaram alguns mitos ao redor dessa retomada, tais como considerar a desregulamentação como fundamental e exportá-la para o resto do mundo, sob o argumento de que a globalização ao estilo americano beneficia não só os EUA, mas também os mercados menos desenvolvidos. Nos países periféricos, a liberalização financeira soou como um convite atrativo ao capital especulativo, disposto a realizar lucros espetaculares em mercados que eram conhecidos pela repressão financeira e pela intervenção estatal, trazidos à nova realidade pelo “esclarecimento” dos novos governos que realizavam os ajustes estruturais para estancar o endividamento externo e a inflação. Dessa forma, os mercados

financeiros nacionais cresceram e floresceram rapidamente desde fins da década de 1980, como afirma Sassen:

Desde o fim da década de 1980, um número crescente de mercados financeiros têm se tornado globalmente integrados. Essa integração foi, e continua a ser, baseada em uma condicionalidade crucial, a adoção de um pacote de políticas a que geralmente se refere como desregulação econômica. Ao mesmo tempo, a possibilidade do acesso descentralizado facilitou enormemente a incorporação direta e a participação simultânea no mercado global de capitais pelo rápido crescimento do número de mercados financeiros nacionais. (SASSEN, 2006, 253, tradução nossa).

Como resultado dessa integração e da imposição de seus termos, o acesso dos governos ao crédito e ao financiamento de suas dívidas passa a depender cada vez mais dos mercados financeiros globais, tornando-os ainda mais sujeitos aos interesses dessa fração da burguesia mundializada. Os mercados, poderosos ante a taxaço, emissão de moeda e empréstimos, submetem governos e populações de vários países a seus desígnios, expondo-os às consequências da financeirização e do livre-comércio:

Com efeito, à medida que os mercados financeiros exercem seu poder de veto sobre a política econômica expansiva, e elevam as taxas de juros reais, se torna mais evidente a relação recíproca entre o sistema financeiro livre e o livre comércio, que já parecia tão clara para os delegados à conferência de Bretton Woods, em 1944, quando se instituiu o sistema financeiro internacional do pós-guerra. O livre comércio provoca deslocamentos maciços de emprego, que podem ser acomodados mais comodamente se as economias mantêm o pleno emprego, ou um nível próximo do pleno emprego. Mas se o contexto da política econômica é restritivo, em toda parte os países descobrem que o desemprego cresce inexoravelmente, e a pressão para recorrer ao protecionismo pode ser irresistível (HUTTON, 1998b, p. 355-6).

O domínio do capital financeiro sobre os governos e sobre a política macroeconômica implica na imposição de sua lógica aos cidadãos, difundindo suas consequências por amplos aspectos da vida social, como discute Sassen (2006, p.263, tradução nossa): “Uma questão importante é se os cidadãos dos países querem que o capital global exerça essa disciplina sobre seus governos e imponha tais critérios para política econômica nacional e o façam a qualquer custo [...] e sem um debate público.”

A ilusão criada em torno dos capitais especulativos demonstrou sua efemeridade. Sua volatilidade atestou a inconsistência do padrão de crescimento apoiado nas finanças, como é descrito por Stiglitz:

eles [os capitais especulativos] promoveram políticas que podem ter feito as contas parecerem melhores no curto prazo, mas que enfraqueciam amiúde a economia no longo prazo. Eles promoveram políticas que atendiam a seus interesses mais do que aos interesses gerais; em alguns casos, essas políticas aumentaram a instabilidade e reduziram o crescimento de longo prazo. (STIGLITZ, 2003, p.286).

Por fim, o crescimento da obediência à lógica financeira dentro do Estado e a conseqüente submissão de todas as variáveis políticas e econômicas aos desígnios da comunidade financeira internacional trazem de roldão outros aspectos envolvidos na reformulação do Estado dentro da ordem neoliberal:

A atividade econômica é apresentada como obedecendo a leis universais e atemporais, e qualquer interferência de políticos ou outros grupos de interesse é caracterizada como prejudicial e auto-destrutiva. Em outras palavras, uma poderosa comunidade financeira transnacional exerce mais e mais controle político sobre governos que costumavam ter responsabilidade exclusiva sobre suas instituições democráticas. (BOYER e DRACHE, 1996, p.19, tradução nossa).

1.2 - Uma nova configuração das relações Estado-mercado

Um ponto central na agenda globalizante surgida a partir de meados da década de 1980 é a redefinição das relações entre Estado e mercado. Pode-se afirmar que sua importância advém de que o cerne da reforma do Estado, situa-se na dicotomia público-privado, constituindo-se a reforma em meio de se institucionalizar o avanço do setor privado e, conseqüentemente, das normas de mercado sobre o Estado. Ainda, subjacente ao movimento de redefinição das relações Estado-mercado, encontra-se a premissa neoliberal da abertura de novos campos para a acumulação de capital, sinônimo de privatização de bens e serviços públicos e também do desmantelamento da capacidade estatal de atuar como planejador, restando-lhe a função de transferir propriedade pública para a esfera privada.

As privatizações de bens e de serviços públicos passam a constituir um elemento presente nas agendas políticas de diversos países, colocadas como um objetivo prioritário (juntamente com a eliminação da inflação) para a retomada do crescimento. A intervenção do Estado em atividades que poderiam ser administradas pelo setor privado é vista como uma distorção das relações de mercado, interferindo negativamente no equilíbrio perfeito que estas deveriam proporcionar, maximizando os ganhos e o bem-estar de todos na sociedade. Um exemplo dessa transferência pode ser visualizado na seguinte passagem de Drache: “Agora, os mercados anseiam prover um vasto arranjo de serviços públicos pelo lucro e [...] mais e mais governos agora aceitam a idéia de que o fornecimento destes serviços é um direito empresarial.” (DRACHE, 1996, p.44, tradução nossa). Essa lógica imprime a todos os aspectos da vida social a razão de mercado, guiada sempre pelo imperativo da competição. Ao Estado, cabe manter um ambiente favorável aos negócios, respeitando seus estreitos limites de ação e observando as regras da competição e da responsabilidade estatal, leia-se, baixo gasto público e baixos níveis de inflação.

As privatizações de empresas estatais e serviços públicos são realizadas com o intuito de se aumentar a eficiência econômica. Mas não são medida isolada. Fazem parte de um receituário de desregulamentação e abertura.

Ainda que elas tenham existido em alguns países há séculos, apenas depois dos anos 1940 é que as empresas estatais tornaram-se proeminentes na maioria dos países em desenvolvimento. Seja pela nacionalização ou pela criação de novas indústrias, as empresas estatais foram largamente consideradas como um aspecto essencial na administração do “alto comando” da economia. (STOPFORD et al., 2002, p.120, tradução nossa).

Além da privatização, o crescimento da esfera privada se dá também pela criação de mercados onde não existiam, tais como direitos de poluição e administração penitenciária. As parcerias público-privadas são uma tentativa de se inserir a esfera privada em mercados potenciais, tais como a construção de rodovias e grandes obras de infra-estrutura, nas quais não há interesse do setor privado em assumir integralmente o empreendimento.

Dessa forma, o tema da privatização não abrange apenas a venda de patrimônio público, como empresas estatais e a concessão de serviços, mas também um aspecto crucial que é a privatização das formas de autoridade, tais como a utilização do Estado para promover interesses estritamente privados e muito particulares, com o rótulo de “público”. Ainda, de acordo com a lógica privatizante há o estandarte da eficiência como motor de todo o processo que, associada à neutralidade do mercado, desloca facilmente o interesse público em nome da competitividade, mesmo que as atividades privatizadas ainda retenham seu caráter público em essência.

Algo que deve ficar claro é que a disciplina do mercado, por si só, não assegura nenhuma melhoria na prestação dos serviços apenas por estarem submetidos à competição e fora da esfera de intervenção do Estado. “Mercados apenas tornam-se realmente eficientes quando são incorporados em sistemas desenvolvidos pelo Estado ou corporações privadas que então desempenham o papel de governo.” (BOYER, 1996, p.86, tradução nossa). Além do mais é preciso considerar que, sendo o lucro o objetivo de qualquer empreendimento privado, todas as demandas antes providas pelo Estado em função do critério da necessidade social, agora devem passar pelo critério da eficiência e lucratividade. Fome sem renda para consumir é, por exemplo, um conceito que não existe para o mercado.

É interessante examinar o caráter institucional dessa redefinição de relação entre Estado e mercado, a começar pela sua proposição, segundo a qual é comum a “naturalização” dessas relações dentro do domínio do mercado, como um resultado inexorável do processo também inexorável da globalização e do avanço irresistível do neoliberalismo. Mas deve-se

ressaltar aqui, mais uma vez, que não há casualidade ou pressão externa que torne tal redefinição obrigatória ou infalível. Há, sim, a atuação decisiva de forças políticas internas (ainda que sob influência externa, que não deve ser tomada como determinante) que atuam no sentido do fortalecimento da esfera privada, privilegiando certas frações da burguesia na desregulamentação e privatização de bens públicos.

Atores privados estão formando novas formas de autoridade que vão além das familiares formas privadas e mistas público-privadas. Eles estão também formando novas formas de autoridade pública insuficientemente reconhecidas [...] A proliferação de regimes privados não delegados por governos pode ser vista como indicativo de que os mercados necessitam de mais regulação do que as noções comuns de neutralidade dos mercados sugerem. (SASSEN, 2006, p.195, tradução nossa).

Ou seja, para se conhecer tal realidade é importante compreender o caráter histórico dos conceitos de mercado e competição, afim de não torná-los naturais e absolutos, tal como pretende o pensamento liberal. A tarefa de desmitificação do mercado é fundamental para a compreensão do fenômeno da transformação do caráter da ação estatal, o que não ocorre pela simples negação do Estado enquanto ator nesse processo. Os mercados são produto de uma construção política e social, fazendo com que seu funcionamento dependa da regulação pública que lhe confere a própria existência. Por isso, os processos de desregulação e privatização não são inquestionáveis, impactando na própria concepção de Estado: “A desregulação da economia e a privatização e mercadorização de funções públicas não apenas expandem a esfera privada, mas também removem a atividade econômica do escrutínio e da responsabilidade públicos.” (SASSEN, 2006, p.197, tradução nossa).

A importância atribuída à globalização econômica como força motriz da redefinição das esferas pública e privada deve ser relativizada, dado que mesmo sob ataque os Estados nacionais permanecem como atores importantes no cenário doméstico e também no global, estabelecendo as políticas que regulam a atuação do capital em escala local. Outra questão relevante é o fato de que a internacionalização não constitui um processo irreversível: nos momentos críticos, como após a Grande Depressão, os Estados voltam-se aos seus interesses nacionais, enfraquecendo o vigor do mercado, ainda que pareçam completamente envolvidos na lógica econômica global e sujeitos aos ditames dos poderosos atores financeiros internacionais.

A construção teórica de uma divisão clara entre o mercado politicamente neutro e uma esfera pública politizada é um pilar do Estado liberal-democrático. “A lógica da transformação em questão é que as formas de autoridade uma vez exclusivas do domínio público agora estão transitando para, ou sendo constituídas na esfera privada dos mercados

com sua correspondente recodificação normativa.” (SASSEN, 2006, p.185, tradução nossa). Essa questão coloca em pauta a relevância de se compreender a atual constituição das relações entre Estado e mercado uma vez que se altera a divisão clássica do domínio das esferas pública e privada, constituídas ao longo de séculos de liberalismo. Para a autora, a reconstrução dessa divisão permanece como uma atribuição do Estado nacional.

A transformação da relação Estado-mercado é um aspecto fundamental da era pós-fordista, embora não seja seu sinônimo. Sassen (2006) vê essa transformação como sendo composta por três processos: a reversão da tendência de crescimento do domínio público formal, pelo crescimento de novas formas de autoridades privadas após 1980; a formação de novos arranjos público-privados que borram a divisão clássica; mudança no caráter dos interesses privados, que passam a participar ativamente da formulação de políticas públicas e a interferir fortemente em aspectos importantes do domínio público. Em torno dessas questões, há uma nova formalização da esfera privada, que se recoloca com força sobre governos.

Nessa redefinição do caráter da atuação estatal, a posição do Estado enquanto sujeito ativo na economia capaz de regular e investir em determinados setores é questionada. “Poderosos mercados financeiros agora monitoram muitos, senão todos os aspectos do gasto estatal e, ainda, são capazes de definir amplas metas políticas a respeito do emprego, bem-estar social, tributação e afins.” (BOYER e DRACHE, 1996, p.3, tradução nossa). Dessa forma, seriam os mercados que estariam definindo a ação estatal, o que é controverso: o Estado deve ser capaz de ajustar o mercado, e não o contrário.

Dentro desse contexto emerge uma questão importante relativa à instabilidade dos mercados, especialmente financeiros. Os efeitos das bruscas oscilações de suas operações arriscadas são difundidos por toda a sociedade. Deixar os mercados ao seu bel prazer é um passo atrás no tocante à promoção do crescimento com estabilidade, bem como para o estabelecimento de uma política ativa de desenvolvimento econômico e social. A economia de mercado possui limites estreitos que demandam a intervenção estatal, ao contrário do que usualmente é argumentado pelos liberais, tal como exposto pelos autores a seguir:

um mercado é o mecanismo coordenador onde as forças de oferta e demanda em uma economia determinam preços, produção e métodos de produção pela via do ajuste automático do movimento de preços. No ponto de equilíbrio do mercado, oferta e demanda se equivalem, e nenhum agente pode conseguir um resultado melhor do que o produto derivado do preço de equilíbrio. (BOYER e DRACHE, 1996, p. 3, tradução nossa).

A abertura das economias nacionais ao exterior parece reduzir a capacidade de o Estado intervir nos mecanismos de mercado para assegurar os interesses nacionais, redefinindo suas formas e características, mas jamais anulando sua importância. Essa relação, portanto, não pode se caracterizar de forma dicotômica e mutuamente exclusiva:

O Estado permanece a instituição mais poderosa para canalizar e domesticar o poder dos mercados. Na ausência de regulação compensatória, a análise econômica mostra que o desemprego persistente, crises financeiras recorrentes, desigualdade crescente, sub-investimento em atividades produtivas tais como educação e pesquisa, acumulação de assimetrias de poder e informação, são alguns resultados possíveis de uma completa confiança no puro funcionamento do mercado. (BOYER, 1996, p.108, tradução nossa).

Ainda a esse respeito, Drache (1996) defende que o rearranjo da capacidade reguladora do Estado não passa mais por questões como a opção entre protecionismo e livre-mercado, mas entre a ampliação de sua regulação e administração sobre o comércio ou a ação mais livre do mercado. A própria posição competitiva dos países deve se pautar por uma política pró-ativa de inserção internacional, e não apenas pelas vantagens comparativas. Há óbvios limites a essa visão que prega a competição global totalmente desregulamentada, orientada unicamente pela razão do mercado. Politicamente, é impossível a qualquer governo adotar uma retórica ultra-liberal, que se choca diretamente com interesses estabelecidos das empresas locais, da população e da classe trabalhadora em geral. Mas ainda assim a idéia de “abertura” segue firme, mesmo que dissimulada nas campanhas eleitorais. A idéia de sobrevivência do mais forte ou do mais adaptado, se quisermos nos ater ao darwinismo social, não possui apelo eleitoral, mas é dissolvida em programas de governo e se apresenta sob matizes variadas.

A redefinição das relações Estado-mercado repousa sobre uma opção por um tipo de capitalismo muito mais ortodoxo, que pune desvios e aventuras com vigor implacável, baseado na premissa de que “aquilo que é privado é sempre melhor.” Ou seja, como pressuposto da redefinição, há a convicção de que os mercados livres provêm a organização ótima dos recursos da sociedade, o que leva observadores mais precipitados a anunciarem a morte do Estado e sua substituição “natural” pela auto-organização da economia de mercado.

Essa interpretação é questionada por Dathein (2008), segundo o qual

as concepções liberais partem do pressuposto de que o mercado, mesmo que admitindo suas falhas, permanece, em última instância, garantidor de eficiência e equilíbrio. Concepções críticas a essas partem da constatação de que uma sociedade capitalista é uma sociedade de classes, na qual o Estado e o mercado refletem seus conflitos. Além disso, o mercado seria endogenamente gerador de crescimento e ciclicamente gerador de crises, por suas características constitutivas contraditórias, e não por “falhas” desse mercado. (DATHEIN, 2008, p.43).

O esgotamento das experiências intervencionistas do pós-guerra decorrente da incapacidade dos Estados acomodarem as crescentes demandas sociais com as taxas de lucro decrescentes das empresas abriu espaço para a crença na infalibilidade dos mercados, que conduziu à idéia da falência do Estado. Para alguns autores, diante da escalada das forças de mercado, o Estado deixa de ser um agente relevante, tendo sua própria soberania questionada. Para Drache (1996), a concepção de que o Estado nacional tem sido aliado de sua soberania é errada, e é prematuro anunciar a morte do Estado-nação. Muito pelo contrário, a crise global de 2008 mostrou que o Estado é e continuará sendo durante muito tempo o garantidor em última instância da ordem capitalista global. Para o autor, os países ainda permanecem no controle do essencial da vida política que concerne à soberania, mesmo ante a onda de internacionalização e interdependência.

Strange (1996) destaca alguns paradoxos interessantes acerca da reversão pós-fordista do equilíbrio Estado-mercado: a regulamentação estatal sobre aspectos da vida cotidiana nunca foi tão grande; mais e mais povos desejam ter seu próprio Estado independente, mesmo enquanto há um declínio da autoridade de Estados tradicionalmente estabelecidos; a teoria do declínio da autoridade estatal é um fenômeno ocidental, sendo que na Ásia os governos permanecem fortes e atuantes nas decisões políticas e econômicas. Dessa forma, generalizar a idéia de retração dos Estados soa um tanto “eurocêntrico”.

Sendo assim, o entendimento sobre a redefinição das relações entre Estado e mercado não pode pressupor a negação do Estado nem sua retirada da cena econômica, dado que é um ator de peso político e econômico, sobretudo frente a mercados voláteis e altamente desconfiados de qualquer iniciativa pública que não lhes favoreça. Essa relação é retratada por Bienefeld na passagem a seguir:

Estados soberanos são mecanismos necessários, ainda que insuficientes, para administrar e conter as perigosas tendências centrifugas dos mercados, para dobrar as tendências especulativas e econômicas baseadas no crédito, para alocar os custos subsequentes de forma justa e de forma mais eficiente, em última instância, entre vários atores, e para assegurar que as muitas pressões competitivas associadas a crises econômicas subsequentes não conduzam os atores econômicos à transgressão de certos limites definidos ética e socialmente. Desde que essas funções são inerentemente políticas, e desde que elas tratam de situações de desequilíbrio nas quais os mercados são totalmente não confiáveis, elas devem ser desempenhadas por Estados soberanos que tenham ambas a legitimidade e o poder para agir de acordo com o interesse público. (BIENEFELD, 1996, p.426, tradução nossa).

A crença equivocada na inutilidade de Estados soberanos é em boa parte reflexo da privatização de funções vistas como inerentes ao Estado, sobretudo a provisão de serviços

públicos. A esse respeito, a participação privada na provisão destes serviços é questionada a partir de sua lógica de funcionamento baseada no lucro.

Reprivatização, contudo, envolve muito mais do que simplesmente a remoção de coisas da esfera pública e sua colocação no mercado ou na esfera doméstica. Essas coisas acabam sendo elas próprias transformadas em algo diferente [...] Conforme as coisas são mudadas do público para o privado, elas se tornam diferentemente codificadas, construídas e reguladas.” (BRODIE, 1996, p. 389, tradução nossa),

Tal mudança de ordem pode ser diagnosticada a pelo critério com base no qual são fornecidos os serviços públicos: antes com base na necessidade social, agora pela capacidade de compra dos consumidores. Desse modo, doentes, aposentados, e outros usuários de serviços públicos são tornados consumidores, remetendo toda a lógica do funcionamento do serviço público à razão de mercado.

Um aspecto pronunciado dos mercados excessivamente livres é a forte tendência à desigualdade e instabilidade, além de uma concentração de poder que põe em risco a democracia. Muitos governos, temerosos pela perda dos investimentos, não confrontam o capital multinacional, cobrando das empresas multinacionais respeito à regulamentação interna; ao contrário: frequentemente modificam essa regulação para torná-la mais aceitável para essas empresas. Nesses casos, o enfraquecimento da posição nacional é visível, mas não se deve perder de vista que

o Estado não pode atuar simplesmente como garantidor de lucros, deve atuar como elaborador, articulador e executor, em aliança com a sociedade, de um plano de desenvolvimento. O mercado não é capaz, ainda mais em um país não desenvolvido, de gerar rápido crescimento com distribuição de renda e riqueza” (DATHEIN, 2008, p.69).

Deste modo, não bastaria ao Estado apenas fornecer um ambiente favorável aos negócios para que floresçam os investimentos, mas lançar mão de sua capacidade planejadora para assegurar o desenvolvimento, através de um projeto estratégico.

É impossível o bom funcionamento de uma economia de mercado sem que haja uma estrutura institucional e política construída e suportada pelo Estado, coesa e coerente com a sociedade. É o que sugere o argumento de Hutton, ao afirmar que embora o Estado não tenha a força que já teve para administrar a economia nacional “sua capacidade de iniciar parcerias, regulamentar atividades, concluir negócios e até mesmo determinar o nível dos impostos e de despesas ainda é significativa. Na verdade, não há outro ator que tenha o mesmo poder.” (HUTTON, 1998a, p. 96).

Porém, essas mesmas propriedades de que dispõe o Estado também lhe conferem o poder de atuar como um redistribuidor de renda a favor de determinados agentes privados,

ainda que supostamente agindo de acordo com a racionalidade da administração pública. “O Estado, uma vez neoliberalizado, torna-se um agente primário de políticas redistributivas, revertendo o fluxo das classes altas para as baixas que ocorreu durante a era do liberalismo incrustado.” (HARVEY, 2005, p.163, tradução nossa). Essa redistribuição ocorre não apenas mediante a transferência direta da propriedade pública para a iniciativa privada, mas também através de reformas tributárias e desregulamentação de mercados como o de trabalho.

Além da redistribuição da riqueza entre as classes sociais, é notável também uma acentuada redistribuição de poder dentro do Estado, sendo que alguns órgãos públicos tais como ministérios, tribunais e bancos passam a atuar com um poder sem precedentes, dado o seu contato e sua importância junto aos investidores. Associado a isso, se dá também um esvaziamento dos corpos legislativos em prejuízo do inchaço do Poder Executivo, reforçando o caráter anti-democrático da transformação das relações entre Estado e mercado.

Ainda dentro dessa lógica, Harvey (2005) aponta a visão do ex-presidente dos Estados Unidos, George W. Bush como um exemplo da óptica liberal diametralmente oposta ao aparato regulador advindo do *New Deal* de Roosevelt. Guiado por um Executivo hipertrofiado, o Estado deveria cessar sua regulação sobre a empresa privada, retraindo-se da provisão social e fomentar a universalização das liberdades de mercado, com o objetivo de possibilitar toda a desenvoltura necessária ao capital na era da competição.

No atual contexto de redefinição das relações entre Estado e mercado,

a distinção entre público e privado se constituiu diferentemente do que tem sido em outras fases econômicas do desenvolvimento capitalista, mais notavelmente o período keynesiano no passado recente. Não há apenas uma expansão do domínio dos mercados mas também um reposicionamento dos mercados, que são crescentemente representados como ótimos para a execução de funções outrora públicas e estatais. [...] Acrescentando, há um papel nitidamente crescente do Direito como um agente neutro e fonte de critérios econômicos, o que também aumenta o vigor do domínio privado. (SASSEN, 2006, p.191, tradução nossa).

De acordo com a teoria liberal, os motivos de problemas como pobreza, desemprego e crises econômicas residem diretamente na interferência de fatores externos ao funcionamento dos mercados, tais como o poder dos sindicatos e a intervenção dos governos. A retirada desses fatores externos, vistos como entraves burocráticos à expansão da economia de mercado a amplos aspectos da vida social, possibilitaria um melhor funcionamento do mercado. O problema é que essa visão desconsidera todos os aspectos sociais envolvidos, dado que não é possível simplificar todos estes aspectos à lógica da mercantilização. É o que se pode conferir na seguinte passagem:

Com efeito, os mercados existem dentro de uma rede de instituições políticas e sociais que lhes atribuem valores e prioridades. Sob esse ponto de vista, as economias capitalistas precisam ser vistas como sistemas inter-relacionados que têm diante de si um problema semelhante; há contratos que podem ser intermediados pelo clássico incentivo do preço, mas há outros aspectos das relações econômicas que não podem e não devem ser processados através dos preços. (HUTTON, 1998b, p.22).

A necessidade da intervenção e da participação estatal é óbvia quando se confronta com a incapacidade de os mercados lidarem com temas como segurança, estabilidade monetária, sistema legal, e provisão de serviços públicos, conforme afirma Strange (1996, p.5, tradução nossa): “A necessidade de uma autoridade política de algum tipo, legitimada seja pela força coerciva ou pelo consentimento popular, ou mais comumente pela combinação das duas, é a razão fundamental para a existência do Estado.” Mesmo dentro desses aspectos básicos, alguns Estados já dividem suas responsabilidades com a iniciativa privada e até governos dos países desenvolvidos não estão livres dos julgamentos dos mercados sobre sua conduta.

Para Sassen (2006), a partir dos anos 1980 abre-se um período distinto da era do pós-guerra, no qual a própria noção de escala mundial é alterada, trazendo novas formas de articulação dos Estados nacionais e a redefinição, dentro dos Estados, entre as esferas pública e privada. “Muito do que circula atualmente através do domínio público é orientado para ajustar a infra-estrutura para operações globais de firmas e mercados, bem como para abandonar as responsabilidades do salário social que é parte da era precedente.” (SASSEN, 2006, p.186, tradução nossa).

A concentração de poder nos mercados é talvez a maior mudança na política e na economia ocorrida em fins do século XX, sendo mais pronunciada em aspectos como produção e finanças, com forte impacto sobre as vidas das pessoas. Strange (1996) argumenta que o resultado mais impactante dessa mudança estrutural do equilíbrio de poder é o fortalecimento das corporações multinacionais, especialmente devido às mudanças ocorridas na estrutura produtiva em nível mundial, tornando-se importantes atores políticos em contato com o Estado e com a sociedade civil. Destacar o papel das multinacionais é um ponto importante, pois do ponto de vista tradicional, da política estatal, parece haver um declínio do poder do Estado enquanto que os atores não estatais têm tido presença maior na participação política. A autora é crítica da centralização que o Estado teve na teoria política durante o século XX, sendo considerado o elemento central de qualquer análise, deixando a margem outros atores importantes, como sindicatos, associações, *lobbies*, o que acaba por restringir as análises políticas, especialmente no âmbito das relações internacionais.

O peso das companhias multinacionais na economia internacional é inegável, alterando também suas relações políticas com os Estados. Sendo que o investimento já superou o comércio nas negociações internacionais, a natureza da política do Estado requer também mudanças. Para Stopford et. al. (2002), os governos de um modo geral têm perdido no poder de barganha com as companhias multinacionais. Segundo os autores, a

intensificação da competição entre Estados parece ter sido uma força mais importante para o enfraquecimento de seu poder de barganha do que as mudanças na competição global entre firmas. Isso não é negar que governos podem manter poder considerável em suas negociações com qualquer firma estrangeira. As razões jazem na natureza da competição por parcelas do mercado mundial. (STOPFORD et al., 2002, p.215, tradução nossa).

A política econômica, tanto no centro quanto na periferia tem sido orientada para atração de investimentos estrangeiros. A empresa multinacional progressivamente deixou de ser vista como vilã do interesse nacional e passou a figurar como parte importante desse interesse. Os Estados “ajustam o cenário” de acordo com as necessidades das companhias, que se encarregam da “modernização” dos países em desenvolvimento, à custa de um mercado que se aprofunda na dependência do investimento externo. A posição dos Estados na barganha com o capital estrangeiro é também enfraquecida em fins do século XX, dado o acúmulo de tecnologia em mãos das companhias, função chave para a modernização da economia nacional. O Estado, mesmo que a custa de setores e parcelas marginais da população que costumava subsidiar, fica confrontado com sua posição enfraquecida. “Muitos países em desenvolvimento tentam liberalizar seus regimes comerciais pela revisão de suas políticas de intervenção e pela redução ou eliminação de barreiras tarifárias e não-tarifárias. Livre comércio, contudo, não é uma panacéia.” (STOPFORD et al., 2002, p.111, tradução nossa).

Essa posição enfraquecida se dá em um momento intrigante, segundo afirma Hutton:

É paradoxal que o culto da soberania parlamentar se tenha intensificado justamente quando a soberania econômica e política é limitada pelo crescimento dos mercados financeiros globais. Embora continue a haver uma certa medida de autonomia nacional, a capacidade de regulamentar o sistema financeiro, de estabelecer padrões sociais mínimos e de administrar a economia nacional é cada vez mais limitada” (HUTTON, 1998b, p.354).

Anteriormente, o crescimento da esfera pública serviu em grande medida para contemplar as externalidades do mercado, atuando de forma complementar e compensando as deficiências da esfera privada. Essa constituição de esferas não é uma divisão puramente técnica ou exata, mas produto do jogo de interesses entre diferentes atores, em localidades diferentes. “Os mercados não são todos iguais e nem o é o relacionamento entre o público e o

privado, sugerindo que a divisão é interna à economia política de um período e lugar”. Dessa forma, prossegue, “também interna à economia política é a formalização do privado como um domínio distinto e separado no qual o poder político supostamente não desempenha nenhum papel, um elemento fundacional da teoria democrática liberal.” (SASSEN, 2006, p.187, tradução nossa).

Essa análise supostamente técnica da neutralidade dos mercados é fundamental em sua força, despolitizando os atores econômicos e recolocando a questão proposta por Adam Smith:

[o indivíduo] visa apenas a seu próprio ganho e, neste, como em muitos outros casos, é levado como que por mão invisível a promover um objetivo que não fazia parte de suas intenções [...] Ao perseguir seus próprios interesses, o indivíduo muitas vezes promove o interesse da sociedade muito mais eficazmente do que quanto tenciona realmente promovê-lo. (SMITH, 1996, p.438).

Apesar dessa suposição, os atores privados atuam de forma política, ao elaborar regras de acesso a domínios então públicos, ao tornar mercadorias os serviços públicos e pelo próprio crescimento internacional da importância de sua importância na formulação política nacional, tal como visto com as companhias multinacionais.

A mudança na relação Estado-mercado deve ser compreendida como o produto de escolhas políticas, não como fruto do acaso ou acidente histórico.

Quando a mudança no poder se dá para outras autoridades – autoridades cuja base não é seu comando sobre território, mas seu comando sobre a natureza, localização e modo de produção e distribuição de bens e serviços, isso claramente levanta algumas questões novas sobre a natureza da soberania e a dispersão do poder e do controle político. (STRANGE, 1996, p.45, tradução nossa).

Isso porque a base da autoridade do Estado nacional se dá pelo seu poder sobre um território, que tem se erodido à medida que a economia mundial se torna mais integrada, o que não significa de forma alguma o fim do Estado nacional.

No âmbito internacional, no que diz respeito à autoridade política do Estado, as discussões acerca de regimes comerciais, direitos de propriedade, mercados de capital ocultam o fato de que são argumentos próprios dos atores privados, atuando na conformação do interesse público. Essa é uma forma que envolve diversos atores e quando “tomadas em conjunto, essas ações tem limitado as opções independentes para os Estados durante as últimas duas décadas, mais ou menos.” (STOPFORD et al. 2002, p.204, tradução nossa). Ainda segundo os autores as condições decorrentes dessa interação podem conduzir o relacionamento entre Estado-mercado à cooperação ou ao conflito, havendo cooperação quando o Estado assegura a localidade do investimento e a firma assume o controle; conflito

quando as firmas superam as barreiras e optam por outras localidades, ou quando o Estado tenta restringir o controle da firma. No mesmo sentido vai Strange, ao afirmar que “a autoridade declinante dos Estados é refletida na crescente difusão de autoridade para outras instituições e associações e para organismos locais e regionais, e em uma crescente assimetria entre os maiores Estados com poder estrutural e os mais fracos, sem tal poder.” (STRANGE, 1996, p. 4, tradução nossa).

O crescimento do papel interventor dos governos advém, segundo a visão neoclássica, das falhas de mercado. Assim, os mercados não podem ser considerados como um fim em si próprios, dada sua própria imperfeição, mas como meios de se atingir objetivos socialmente definidos. O funcionamento dos mecanismos de mercado pode ser um instrumento para a consecução de objetivos do Estado, tal como demonstra a experiência chinesa. Mas as limitações do mercado tornam-se nocivas quando da captura do poder político pelos agentes privados, que ignoram tais limitações.

Mesmo em países muito desenvolvidos, os mercados funcionam de forma bem diferente do modo imaginado pelas teorias dos “mercados perfeitos.” Os mercados trazem enormes benefícios e foram responsáveis, em larga medida, pela imensa melhoria do padrão de vida ao longo do século passado, mas têm suas limitações e, às vezes, essas limitações não podem ser ignoradas. (STIGLITZ, 2003, p.42).

Prova dessas limitações são as bruscas flutuações na atividade econômica que deixam atrás de si rastros de desemprego e custos sociais que são socializados.

Mas para o pensamento neoliberal, a intervenção governamental é ainda mais danosa, mesmo em casos de graves problemas como crises de desemprego e crescimento da pobreza. Isso devido à intervenção estatal ser considerada como algo ineficiente em sua essência, o que abre o caminho para a atuação inversamente eficiente dos mercados. Assim, é necessário diminuir o tamanho do governo e desregulamentar a atividade econômica. Todavia, a relação entre Estado e mercado, nas condições reais não ocorre de acordo com a polarização do discurso. A esse respeito, Stiglitz (2003, p.293) afirma que

Há um papel tanto para os gastos como para regulamentações governamentais. Sem o governo, os mercados às vezes produzem alguns bens de mais – como poluição – e outros de menos – como pesquisa. No coração de toda economia bem-sucedida está o mercado, mas economias de mercados bem-sucedidas exigem um equilíbrio entre governo e mercado. O equilíbrio específico pode diferir de país para país e ao longo do tempo; ele diferirá de setor para setor, e de problema para problema. Atingir esse equilíbrio exige que se pergunte o que cada um deve fazer, e como deve fazer.

De acordo com essa interpretação, a importação de teorias e de políticas pré-concebidas não é o meio mais adequado de se redefinir os espaços do mercado e do Estado.

Essa questão é importante e será discutida a seguir, na análise sobre as propostas de reforma do Estado difundidas a partir do núcleo capitalista mundial. Por fim, é pertinente a observação de Stiglitz, que afirma ser a dicotomia mercado/governo uma simplificação, sendo necessário pensar coletivamente alternativas que possam ir além dos mercados: “Os advogados do livre mercado não apenas exageram o papel dos mercados, como dão ênfase insuficiente tanto ao potencial de formas não governamentais de atividade cooperativa como à necessidade de governo.” (STIGLITZ, 2003, p.314).

1.3 - Novos compromissos: a Reforma do Estado

A idéia de reforma do Estado não pode ser dissociada da redefinição das relações Estado-mercado ocorrida ao longo do último quartel do século XX. Todavia, também não deve ser confundida com esta, pois a idéia de reformar o Estado encarna uma perspectiva ainda mais institucionalizada, ocupando espaço dentro do âmbito político e reconhecendo a importância dos diversos atores envolvidos nas transformações econômicas recentes. A proposta de reforma é pré-concebida, representando uma agenda supostamente maximizadora de eficiência baseada em redução de atividades do governo, da burocracia e imposição de uma gestão econômica nos órgãos de governo. Segundo Strange (1996), a ideia de reforma do Estado costumava significar o contrário: “utilização da autoridade do governo para impor comportamento mais humano e regulado aos negócios e ao setor privado em geral.” (STRANGE, 1996, p. xii, tradução nossa).

De acordo com Hutton,

O Estado é a fonte de autoridade política e poder democrático. É o guia da ação coletiva nacional e a expressão objetiva dos valores comunitários. O Estado produz e aplica a lei; representa as preocupações do país, legisla as mudanças e administra o que a comunidade tem em comum. Assim, é muito importante decidir como ele deve ser estruturado. (HUTTON, 1998b, p.324).

Sendo assim, não se trata apenas de acabar com o Estado em nome do mercado, mas de redefinir quais são suas prioridades, ainda que objetivando-se abrir mais espaço à economia de mercado. A reforma do Estado é um tema que, por isso mesmo, traz uma armadilha, pois reveste seus objetivos em uma retórica palpável, encarnando uma visão neoliberal travestida dos ideais democrático-liberais. Não se trata de reverenciar abertamente um Estado mínimo, mas de minimizar progressivamente o papel do Estado, removendo as travas a uma acumulação em escala cada vez maior e num horizonte temporal mais curto.

Os Estados-nação hoje adotam versões diferentes do neoliberalismo, dependendo de seu poder em relação às instituições internacionais, da constelação doméstica de poder político e interesses, da propagação da cultura de consumo (e

conseqüentemente da lógica do consumismo) e compatibilidade com outros elementos de agendas nacionais. (SINHA, 2005, p.165, tradução nossa).

Em suma, a proposta de reforma do Estado tal como propalada pela sabedoria convencional (da qual os documentos do Fundo Monetário Internacional e do Banco Mundial são porta-vozes), não prega o desmonte do Estado por uma questão muito simples: o capitalismo necessita da intervenção estatal. O paradoxo herdado do neoliberalismo inglês é a necessidade de haver um Estado forte que possa impor o mercado e o individualismo a toda sociedade.

O que está em jogo na reforma é o sentido no qual se dará essa intervenção. A despeito da pregação “globalitária”, o Estado se mantém imprescindível para a acumulação capitalista. A reforma do Estado visa exatamente preservar essa característica, dotando o Estado de novos papéis e ferramentas, mas não o retirando completamente de cena. É, no fundo, uma questão de redistribuição: a quem o Estado deve servir, e como fazê-lo.

Essa idéia é bem representada na seguinte passagem, extraída de um relatório do Banco Mundial de 1997:

Um Estado eficiente é vital para a provisão dos bens e serviços – bem como das normas e instituições - que permitem que os mercados floresçam e que as pessoas tenham uma vida mais saudável e feliz. Sem isso, é impossível o desenvolvimento sustentável, tanto econômico como social. Muitos disseram a mesma coisa há 50 anos, mas a tendência naquela época era dar a entender que competia ao Estado a provisão do desenvolvimento. A nova mensagem é um pouco diferente: o Estado é essencial para o desenvolvimento econômico e social, não como promotor direto do crescimento, mas como parceiro, catalisador e facilitador. (BANCO MUNDIAL, 1997, p.1).

Ou seja, o Estado deve agora agir de modo a ajustar e facilitar as atividades do mercado, que se encarregariam de promover o desenvolvimento sem a necessidade de intervenção mais direta dos governos como ocorrera no período pós-guerra. Para se atingir esse objetivo, a reforma do Estado é essencial e, com ela, permitiria-se o florescimento de um novo modelo de desenvolvimento conduzido pelas forças de mercado após a “falência” da intervenção estatal e da estagnação da década de 1980.

Essa visão do Estado enquanto essencial à competição é também apresentada por Boyer e Drache (1996, p.4, tradução nossa): “O Estado-nação, enquanto estrutura mediadora, faz a diferença estratégica entre ganhar e perder em uma economia internacional altamente volátil. É, portanto, uma falácia reduzir intervenção estatal ao ajuste fino keynesiano.”. Cabe aos Estados, portanto, atuar como maximizadores da competitividade de suas economias, sendo falso afirmar que os mercados acabarão com sua função. O mercado só

é viável quando há toda uma organização social, política e legal por trás de seu funcionamento, assegurada pelo Estado.

A reforma do Estado torna-o menos dotado de instrumentos para formatar os mercados. A idéia de guiar o Estado para uma política orientada externamente enfraquece a economia nacional e reduz a capacidade estatal de administrar sua vida política, econômica e social, dado que a manutenção da competitividade internacional torna-se prioritária. Para Drache (1996), a partir dessas peculiaridades é possível ver o surgimento, na década de 1990, de um novo tipo de Estado com formas institucionais próprias.

A “economia do lado da oferta” prega que a retração estatal e o corte do gasto público proporcionam mais investimentos privados, inovação e produtividade. O que se viu em países que seguiram essa receita, como o Reino Unido, foi a falta de investimento em setores-chave da economia competitiva global, como educação e infra-estrutura. De acordo com Boyer (1996), a experiência dos anos 1980 e 1990 demonstrou que é necessário uma renovada ação do Estado, uma vez que os livres mercados não cumpriram com suas promessas de benefícios gerais a partir da adoção de medidas liberalizantes.

O discurso da reforma do Estado é perigoso por ocultar o caráter histórico das mudanças, colocando a orientação para o mercado como natural e inevitável, mantendo assim um discurso no qual a economia é aparentemente despolitizada e tornada uma decorrência natural dos novos tempos. Essa “naturalização” da reforma do Estado é reforçada pela utilização de termos como “reprivatização”, que sugere que os serviços públicos devem retornar à esfera à qual pertencem por natureza, saindo da esfera estatal. É a velha premissa de que a eficiência somente é maximizada pela ação do mercado.

Todavia, deve-se ressaltar que a redução do espaço de manobra dos governos nacionais pressionados pela nova economia política internacional não representa o fim do espaço político:

Quanto às propostas de despolitização da economia, refletem uma utopia liberal ou o mito do livre-mercado, este somente estabelecido, mesmo que parcialmente, via forte politização antidemocrática, revelando seu conteúdo de classe ou a concepção sobre a inexistência ou a impossibilidade do interesse público. (DATHEIN, 2008, p.44).

Por trás desse argumento, repousa a tese segundo a qual a politização é economicamente ineficiente, mas um controle democraticamente exercido sobre o Estado e o mercado podem colaborar para melhor eficiência e coibição de abusos de poder e do predomínio de interesses anti-populares e anti-democráticos, tais como são propugnados pelo neoliberalismo.

Com a reforma do Estado, não está em questão a sua existência ou não, mas as novas formas que assume e os novos compromissos que acaba assumindo. De acordo com Cohen (1996, p.399, tradução nossa),

Os imperativos dos novos acordos de comércio internacionais provêm o ímpeto para a proliferação de Estados minimalistas cuja principal função para o regime internacional será controlar sua própria população para assegurar que ela se conforme às regras do comércio internacional. Esse papel para o Estado coincide com outras funções do Estado associadas às políticas neoliberais Reaganistas e Thatcheristas, funções as quais não vão muito além da administração da justiça e, mais importante, da proteção da propriedade.

O setor público de um modo geral tem sido submetido a pressões para adaptar-se a novas circunstâncias proporcionadas pela nova ordem competitiva, ocasionando mudanças significativas na produção estatal de bens e serviços públicos, tais como a emergência de novas formas de provisão desses bens, orientadas para a redução da participação pública. Segundo Bakker e Miller (1996), dessa transformação emergem novos tipos de organização e funcionamento do Estado: o Estado liberal alternativo e o Estado democrático alternativo.

O primeiro é marcado pela integração das mudanças pós-fordistas aos processos administrativos, e tende à descentralização, customização e melhoria da eficiência dos serviços estatais, tendo como objetivo a preservação desses serviços através de inovações e supervisão centralizada. O segundo é marcado pelo afastamento do poder do Estado, ampliando a democracia e transformando as formas de produção e financiamento, em direção à soluções mais coletivas dos atores envolvidos.

As transformações sofridas pelo Estado são parte de um amplo processo, que envolve transformações em diversos aspectos da vida política e econômica que passam pelas esferas da produção e consumo. Na tradição do Estado fordista, o que determina o direito público é a inclusão dos grupos no aparato estatal, tal como ocorrera com os sindicatos. Nos últimos anos tem se desenvolvido também movimentos de ação coletiva fora do aparato estatal, a parte da polarização acerca de sua inclusão ou não em tal aparato.

As mudanças centrais para a reforma do Estado são basicamente o que e como o Estado produz. A partir daí é possível pensar em quais mudanças são mais adequadas ao funcionamento da economia pós-fordista. As formas alternativas do Estado tiram o foco das burocracias centralizadas e da produção para a esfera do consumo. A produção de bens ou serviços não se orienta mais pela sua lógica própria, mas pensando-se no cidadão-cliente.

Coloca-se assim o problema para o Estado alternativo, ao qual caberia “redefinir o que é produzido e como os termos e condições dessa ação coletiva são determinados. A reforma de instituições necessita ser combinada ao redesenho das fronteiras e

da transparência entre as esferas pública e privada.” (BAKKER e MILLER, 1996, p.344, tradução nossa). Qualquer versão que parta do Estado alternativo deve atentar-se para os desafios advindos da mudança de um sistema de criação de riqueza baseado na produção e consumo de massa.

O Estado keynesiano submeteu não apenas os mercados, mas amplos aspectos da vida social a sua regulação e administração. “As políticas de reestruturação giram em torno de uma contração multifacetada do público do político [...] e a simultânea expansão e re-regulação do privado, seja definido como mercados ou esfera doméstica.” (BRODIE, 1996, p.383-4, tradução nossa). A entrada de autoridade privada na esfera pública despolitiza e desnacionaliza objetivos políticos e altera significados históricos do alcance do liberalismo, radicalizando o aspecto do individualismo:

O vocabulário do liberalismo ocidental – liberdade, escolha, independência e até mesmo moralidade – foi capturado e refundido em categorias de pensamento consistentes exclusivamente com o individualismo econômico competitivo. A liberdade passou a ser definida como liberdade de comprar e vender; a escolha como o direito de exercer uma opção no mercado; a independência, como independência em relação ao Estado; a conduta moral passou a ser o exercício da escolha individual. (HUTTON, 1998a, p.36).

É interessante ressaltar o caráter anti-democrático da reforma do Estado, uma vez que se coloca como resultado de pressão externa para adaptação ao mercado global, impondo-se à sociedade civil o ônus de arcar com as regras de mercado internacionais, uma outorga de autoridade para além da esfera do Estado.

A reforma do Estado é concebida para ser irreversível, instaurando processos, mecanismos e instituições para tornar o Estado menor, independente de quem ocupe o governo, prezando inclusive pelo incentivo à manifestação de atores políticos independentes, mas supostamente neutros, como as ONGs. Essa situação fortalece a própria ação executiva em prejuízo do legislativo, além de propiciar o surgimento e proliferação de agências regulatórias e executivas. O Estado atua, também, como um trampolim para os atores privados em sua inserção na economia competitiva global.

Dessa cena política despolitizada emerge um conceito curioso, porque ambicioso: a boa governança, tal como demonstrado abaixo:

Eles [os neoliberais] desejam reformar o Estado através da agenda da boa governança, incluindo descentralização, participação, responsabilidade e transparência. Nos países em desenvolvimento, onde os mercados não são suficientemente desenvolvidos, eles têm argumentado pela distribuição das funções sociais do governo à “sociedade civil”. Agências internacionais de desenvolvimento neoliberais identificam “sociedade civil” com ONGs, e tentam definir sua forma e função pelo desembolso de grandes fluxos de fundos de

desenvolvimento e pela incorporação destas à elaboração e implementação de políticas. (SINHA, 2005, p.165, tradução nossa).

A boa governança traz consigo uma idéia de legitimação do mercado como protagonista de uma agenda pública que preza não pela participação popular enquanto ator político mas por uma completa redistribuição de poder dentro do Estado, que se manifesta principalmente pelo fato de que “funções de fiscalização fluem cada vez mais para fora do Congresso em direção à agências governamentais especializadas e ao setor privado.” (SASSEN, 2006, p.171, tradução nossa).

O desenvolvimento fica a cargo do bom desempenho dos mercados e do papel mínimo cabível ao Estado, descartando-se outras possibilidades políticas e perpetuando o projeto de reforma do Estado, entendida como retração de sua capacidade, encerrando um horizonte político no qual novas alternativas tornam-se cada vez mais difíceis de serem implementadas. Seguindo essa lógica, os

formuladores de políticas apresentam argumentos complexos solicitando a desregulação da política pública como uma meta em si mesma e promovem a internacionalização de suas firmas como inescapável, mesmo quando muitos países precisam aprofundar seus mercados domésticos e reestruturar suas indústrias. (BOYER e DRACHE, 1996, p.20, tradução nossa).

A reforma do Estado promove uma reestruturação da própria arena política, redefinindo os termos do que é interno e externo ao Estado nacional. A idéia de boa governança reforça essa redefinição, naturalizando-se as novas funções a serem desempenhadas pelo Estado:

Na medida em que as funções do Estado tornam-se reorganizadas para adaptar à nova ordem global, o Estado começa a agir de modo ainda mais claro como um ‘player’ no mercado, e não mais como um árbitro, como na antiga ordem nacional dos Estados. Regulação é vista como algo realizado não em nome do bem comum, mas, em nome do próprio projeto de globalização. (MUNCK, 2005, p.63, tradução nossa).

A globalização não é nem um processo natural, nem uma necessidade tecnológica ou histórica, mas fruto de opções políticas. Sua “aura” de inexorabilidade deve-se exatamente ao seu caráter político, e advém da institucionalização de suas regras e da proteção aos seus mecanismos. Ainda que tal caráter político seja negado pelo Estado, “a globalização restringe as escolhas pelo des-empoderamento dos processos políticos nacionais através dos quais as pessoas foram capazes de expressar tais preferências com relativa efetividade por um quarto de século após a Segunda Guerra Mundial.” (BIENEFIELD, 1996, p.425, tradução nossa).

O consenso sob o qual repousava a estrutura do Estado fordista do pós-guerra deu lugar a uma nova conformação do papel estatal. No decorrer desse processo alteram-se as práticas políticas de governo e os focos e objetivos dessas políticas. “Os governos estão abandonando como fúteis os objetivos de pleno emprego e uma rede inclusiva de segurança social com o intuito de atingir os abstratos e ilusórios Estados de flexibilidade e eficiência.” (BRODIE, 1996, p.386, tradução nossa).

Em nome dessa transição ao Estado pós-fordista, muitos governos têm revisto suas funções e práticas políticas, saindo do forte esquema regulatório do pós-guerra em direção a um Estado menos responsável pelo provimento e intervenção no mercado.

Essa passagem, então, representa muito mais que uma série de reações a uma economia política internacional em mudança. Ela sinaliza uma mudança paradigmática nas práticas de governo – uma alteração histórica na forma do Estado a qual decreta mudanças simultâneas em pressupostos culturais, identidades políticas e no próprio terreno da luta política. Reestruturação representa um prolongado e conflituoso processo político durante o qual velhos pressupostos e entendimentos compartilhados são colocados sob tensão e eventualmente rejeitados enquanto forças sociais lutam para atingir um novo consenso – uma nova visão do futuro para preencher o vácuo criado pela erosão do velho. (BRODIE, 1996, p.386, tradução nossa).

Mas nos últimos anos tornou-se visível a incapacidade do mercado em garantir seu funcionamento tão equilibrado à longo prazo, sendo incapaz de prover estabilidade e segurança além das demandas por serviços públicos. Contornar as tendências cíclicas das economias de mercado também é algo que deve ficar a cargo do Estado, dada sua superioridade sobre os mecanismos de mercado e sua capacidade de atuar sobre esses mercados. Nesse sentido, Boyer (1996, p.110, tradução nossa) afirma que: “nossa época necessita de mais intervenções políticas e menos crenças ingênuas de que os mercados superarão nossa ignorância e fazer as escolhas estratégicas que os governos tem sido incapazes, até agora, de fazer e implementar.”

Ao longo dos percalços da década de 1980, o Estado brasileiro iniciou um período de transição para uma economia mais voltada ao mercado global. O esgotamento da industrialização pela substituição de importações foi o limite do padrão intervencionista e planejador que o Estado brasileiro ostentara durante anos. Para Dathein (2008, p.50), “nesse processo, o Estado teve minada sua capacidade de planejamento, tendo a crise fiscal levado à perda de sua autonomia e de sua capacidade regulatória.” O crescimento orientado pelas exportações que se sucedeu tem se mostrado um caminho difícil não só para o Brasil, mas também para a maior parte dos países em desenvolvimento, coagidos por agendas domésticas restritivas e Estados marcados pela incapacidade de barganhar poder no cenário internacional.

Ainda a esse respeito, é interessante refletir sobre a adequação dos objetivos propostos na reforma do Estado aos objetivos nacionais, conforme destaca Strange (1996, p.80, tradução nossa): “competitividade no mercado mundial requer um ambiente competitivo no mercado nacional. Esse é um aspecto da mudança estrutural global que tem afetado diretamente as responsabilidades dos governos nacionais.” Essa é uma prerrogativa interessante para a reforma do Estado uma vez que conflita com as necessidades históricas de muitos países na provisão de bens e serviços essenciais ao desenvolvimento, como o Brasil. Não importando se os empreendimentos eram públicos ou privados, os fins justificavam os meios. Na era da competição global, a natureza do empreendimento é também um aspecto crucial para os mercados.

Essa pretensão hegemônica do mercado que se materializa pela reforma do Estado é duramente criticada por Saad Filho (2005). Para o autor, o mercado não dá conta de agir do mesmo modo que um Estado democrático forte, especialmente nos países periféricos, criticados pela excessiva intervenção estatal:

As deficiências, falhas e ineficiências dos sistemas econômicos dos países pobres não são devidas à excessiva intervenção estatal em si. Um Estado democrático forte, com objetivos claros, coesão interna, legitimidade popular e capacidade para controlar frações economicamente poderosas da população e direcionar o uso de seus recursos, pode atingir objetivos econômicos democráticos muito melhor do que o mercado sozinho, de qualquer maneira que seja definido. (SAAD FILHO, 2005, p.119, tradução nossa).

Essa temática geral de reforma do Estado abordada neste capítulo foi adotada em diversos países, cada qual com suas peculiaridades, mas mantendo o mesmo pano de fundo de orientar as economias para o mercado, retraindo-se o papel do Estado e dismantelando os projetos nacionais produzidos durante o pós-guerra, tanto no centro quanto na periferia. No Brasil, a reforma do Estado visou o desmonte do aparato do Estado desenvolvimentista, analisado a seguir.

2 – A CRISE DO DESENVOLVIMENTISMO E A INFRA-ESTRUTURA

As experiências de desenvolvimento industrial na periferia após a Segunda Guerra Mundial se deram pela via da substituição de importações. Em linhas gerais, o processo de industrialização nesses países foi conduzido pelo Estado, atuando no fomento ao mercado interno, ainda que com vultoso aporte externo para seu financiamento. No Brasil, é a partir de 1930 que a industrialização avança e se diversifica, tendo o Estado como investidor direto em infra-estrutura e indústria pesada. É também quando são construídas as estruturas do moderno Estado brasileiro, a partir da centralização de poderes e competências no Poder Executivo Federal em detrimento da considerável autonomia gozada pelos estados da Federação durante a Primeira República. Do mesmo modo, é também a partir deste processo de centralização que avança a construção do aparelho burocrático que ocupa as novas estruturas e preenche as funções intervencionistas e reguladoras do Estado, aumentando assim a capacidade de gerenciamento estatal sobre a vida econômica e também social do país:

O novo aparelho econômico centralizado oferecerá, pelos seus órgãos máximos, suporte para a regulação estatal sobre o câmbio, a moeda, o crédito, os juros e os salários; no seu interior, foram criados organismos de planificação setorial e embriões de coordenação geral. E, finalmente, ele se diferenciara no mais alto grau com a constituição das empresas públicas. (DRAIBE, 2004, p.67).

É por meio desses mecanismos que o Estado se constitui no suporte indispensável do desenvolvimento do capitalismo industrial no Brasil, pela via do nacional desenvolvimentismo.

O conceito de “desenvolvimentismo” empregado neste trabalho segue a definição de Bielschowsky (2000), compreendendo as seguintes idéias: a industrialização é necessária para a superação do subdesenvolvimento; seu planejamento por meio do Estado é indispensável, uma vez que as forças de mercado são insuficientes para atingir um grau de industrialização racional e eficiente; tal planejamento deve compreender as diretrizes para a expansão industrial, bem como definir os instrumentos para isso e; o Estado deve atuar também na execução, inclusive assumindo diretamente os setores nos quais não houver interesse da iniciativa privada. Neste capítulo serão analisadas as principais características do Estado desenvolvimentista brasileiro e especialmente sua crise na década de 1980, com ênfase no papel do Estado na constituição da infra-estrutura econômica.

É interessante lembrar que no período que vai de 1930 até meados da década de 1960 foi comum a crença de que a industrialização traria consigo a solução para os graves problemas sociais do Brasil, o que se sabe que não ocorreu. A este respeito, Bielschowsky afirma que essa crença não constituía uma idéia conservadora:

afinal, o amadurecimento político da sociedade brasileira não permitiu, antes do final dos anos 50, a politização do debate desenvolvimentista no nível da discussão de reformas progressistas que tangenciassem as questões básicas associadas às relações de produção entre classes sociais. (BIELSCHOWSKY, 2000, p.131).

A atuação do Estado brasileiro não se limitou à aplicação de políticas macroeconômicas: sua interferência direta na produção de bens e serviços, bem como na construção e ampliação da infra-estrutura por meio de sua capacidade de sustentar os grandes investimentos necessários permitiu o avanço da industrialização no País. Como resultado, o Estado assumiu o “papel de principal instrumento de centralização financeira, coordenação dos grandes blocos de investimento, construtor da infra-estrutura e produtor de matérias-primas e insumos básicos.” (SERRA, 1982, p.69).

É a partir desta questão que se desenrolam os debates sobre os caminhos do desenvolvimento e da industrialização nacionais, especialmente no período que vai de 1930 a 1955, quando são estruturados os órgãos centrais de formulação política geral, como a Superintendência da Moeda e do Crédito (SUMOC), a reorientação do Banco do Brasil para financiamento de projetos e assuntos relacionados ao comércio externo, dentre outros. Também foram criados órgãos e departamentos setoriais, tanto ligados aos setores exportadores em crise após 1929 quanto ao setor industrial e de recursos naturais, compondo um leque institucional orientado para a intervenção e regulação econômica. “Esse conjunto de entidades inscreve e corporifica, dentro da estrutura estatal, a própria regulação da acumulação capitalista, nos seus respectivos setores de atuação.” (DRAIBE, 2004, p.80).

Os serviços de utilidade pública e infra-estrutura também passaram por um importante processo de regulamentação durante o período, visando sua adequação à nova realidade econômica do País. São exemplos o Código de Águas e de Minas, a regulamentação dos serviços de Radiocomunicações, Código Florestal, dentre outros. Essa “atualização” regulamentar abria, em muitos casos (o Código de Minas foi um exemplo pioneiro), o debate sobre a participação dos capitais estrangeiro e estatal na exploração de tais recursos. Especialmente no período 1930-45, essas legislações possuíram um forte caráter nacionalizante, evidenciando e legitimando a face empresarial do Estado que se gestava e dava seus primeiros passos na intervenção econômica direta. Esse primeiro passo ensejava, segundo Draibe (2004, p.89), um projeto posterior de industrialização pesada, evidenciando a necessidade de desenvolver setores que permitissem esse avanço. “Assim, questões como infra-estrutura de energia e transporte, instalação de setores novos [...] foram adquirindo foros

de problemas nacionais a serem enfrentados pelos novos dirigentes: os quadros políticos, técnicos e burocráticos e os militares.”

Durante o primeiro governo de Vargas, foram criados órgãos e empresas públicas encarregados de planejar e executar os caminhos da industrialização brasileira, tais como o DASP (Departamento de Administração do Serviço Público), o Conselho Federal de Comércio Exterior (CFCE), o Conselho Técnico de Economia e Finanças (CTEF) a Comissão de Minas e Energia (CME) o Conselho Nacional de Política Industrial e Comercial (CNPIC) e a Comissão de Planejamento Econômico (CPE). Não é exagero dizer que foi durante esse período que se processou dentro do Estado brasileiro sua grande transformação que permitiu sua participação na construção do capitalismo industrial nacional. Sua elaboração foi fundamental para formar uma burocracia especializada que assumiu importante papel na década de 1950, quando a ideologia do desenvolvimentismo já se encontrava solidamente estabelecida.

De uma à outra fase da industrialização, com autonomia, força e capacidade de iniciativa, o Estado brasileiro planejou, regulou e interveio nos mercados, e tornou-se ele próprio produtor e empresário; através de seus gastos e investimentos, coordenou o ritmo e os rumos da economia e, por meio de seus aparelhos e instrumentos, controlou e imiscuiu-se até o âmago da acumulação capitalista. [...] Debilitou as instituições representativas e solapou as formas autônomas de aglutinação e expressão de interesses e conflitos. Manifestou-se como Executivo forte, como aparelho burocrático-administrativo moderno e complexo, e passou a operar com um corpo cada vez maior e mais sofisticado de funcionários, os novos burocratas, metamorfoseados, nessas circunstâncias, em aparente “tecnocracia”. (DRAIBE, 2004, p.15-16).

O Estado não agiu apenas na criação de instituições e conselhos e na montagem da burocracia especializada, mas também na produção de bens e serviços essenciais ao avanço da industrialização brasileira, por meio da criação de empresas estatais: “a questão da presença do Estado na administração direta de atividades econômicas básicas – como transporte, energia elétrica, petróleo e siderurgia – foi quase tão central no debate sobre o desenvolvimento brasileiro quanto a própria industrialização.” (BIELSCHOWSKY, 2000, p.60). Reside aí um ponto importante do debate brasileiro que vai além do período inicial da industrialização do País e que gerou controvérsias mesmo durante o regime militar, sobretudo nos anos Geisel, que é a relação entre intervenção e planejamento estatal e a participação do capital estrangeiro.

Em meio às discussões, a fórmula empresa pública já se concretizou revelando mais uma vez a autonomia da ação estatal no período. Os setores do ferro e do aço, de energia elétrica, de química pesada e de produção de motores foram progressivamente equacionados de forma que a empresa pública ou de economia mista nucleasse os investimentos iniciais básicos. Assim, em 1941 foi criada a

Companhia Siderúrgica Nacional; em 1942, a Companhia Vale do Rio Doce; em 1943, a Companhia Nacional de Álcalis e a Fábrica Nacional de Motores; em 1945, a Companhia Hidrelétrica de São Francisco. (DRAIBE, 2004, p.106).

O debate sobre o papel estatal na condução da industrialização que se colocou no Brasil a partir da década de 1930 é um reflexo do debate que ocorria internacionalmente entre liberais e intervencionistas, aceso com a divulgação do pensamento de Keynes e com a Grande Depressão. Porém, como alerta Bielschowsky, não se trata de uma transliteração do debate internacional para a realidade brasileira, mas de uma influência que chegou à solução dos problemas reais do país.

a heterodoxia relativa a alocação de recursos em países subdesenvolvidos não significava apoio a intervenção do Estado para uso adequado de poupança ociosa, como no caso keynesiano, e sim a existência de protecionismo, planejamento e outras medidas governamentais como meios de maximizar a renda a partir de poupanças escassas. (BIELSCHOWSKY, 2000, p.12).

A industrialização brasileira, bem como a questão da participação do Estado no processo, não se orientou por diretrizes ideológicas exógenas e sim pela tentativa de solucionar os problemas que se colocavam para o Brasil naquela década, especialmente pelo espaço aberto com a crise da economia cafeeira, realizando uma transformação estrutural no País e internalizando seu crescimento.

A crescente intervenção do Estado na economia orientou-se predominantemente no sentido de: substituir as importações de produtos manufaturados pela produção interna; acelerar o desenvolvimento das forças produtivas em variados setores da economia; fomentar o desenvolvimento do mercado interno; combater a crise econômica; em suma, promover a aceleração do desenvolvimento capitalista do país, procurando compatibilizar os interesses do empresariado industrial em ascensão com os da oligarquia latifundiária, que lhe cedia compulsoriamente espaço no aparelho estatal. (SOARES, 1991, p.22).

Para Draibe (2004), as mudanças ocorridas no período 1930-1960 são referentes à um processo amplo de consolidação de um poder burguês no Brasil, a efetivação da revolução burguesa nacional. O acelerado processo de industrialização verificado neste período é a expressão econômica deste fenômeno que também se difunde política, social, culturalmente, tendo o Estado como um ator de peso na condução desse processo revolucionário que culmina no predomínio do capital industrial sobre os setores agroexportadores e também da relação entre essa burguesia nacional e o capital estrangeiro. “Em outras palavras, são relações sociais e de poder que emergem no momento crucial da transformação capitalista, referenciadas à questão da industrialização propriamente dita e à ‘questão nacional’, vale dizer, às formas de articulação com o capital estrangeiro.” (DRAIBE, 2004, p.13).

Se antes mesmo da decisiva década de 1930, o Estado brasileiro já detinha a maior parte das ferrovias existentes no país, além do controle sobre alguns importantes portos e bancos, ao fim do período estadonovista a face empresária do Estado se fazia sentir nos transportes rodoviários, ferroviários e aquáticos, além da mineração, siderurgia e finanças. O caso da siderurgia, com a construção da Companhia Siderúrgica Nacional foi um emblema. A solução encontrada para o problema do aço foi a constituição de uma empresa estatal, modelo que viria a ser utilizado também para as demais carências da infra-estrutura brasileira ao longo do período desenvolvimentista, sempre em meio à fortes tensões políticas armadas em torno da ação empresarial do Estado.

Com o fim do Estado Novo, a crítica liberal à concepção estatizante impressa ao processo de industrialização brasileiro se acentuou, questionando alguns dos pilares desse processo, como o protecionismo e a intervenção estatal. “Como proprietário e empresário, o Estado já havia avançado nas áreas de transportes, ferro e aço, álcalis, encaminhando-se para a produção de energia elétrica e caminhões.” (DRAIBE, 2004, p.111). Em oposição ao período 1930-45, imediatamente sentiu-se a nova direção política impressa pelo governo Dutra, de orientação liberal: foram extintos órgãos de planejamento e controle e fortaleceu-se a posição favorável ao capital estrangeiro, inclusive em setores estratégicos como o petróleo. Apesar de nenhuma empresa estatal ter sido privatizada, somente uma nova foi criada, a Companhia Hidrelétrica do São Francisco (CHESF). O tom de crítica ao “dirigismo” foi preponderante na administração, assentada em novo equilíbrio de forças: “A nova direção política [...] não contemplou, nos seus termos mais precisos, o projeto de industrialização, isto é, a implantação das indústrias como um bloco complementar de investimentos no departamento de bens de produção e em infra-estrutura.” (DRAIBE, 2004, p.126).

Uma questão importante nos debates desse período pré-1950 e que permaneceu candente foi da importância e do alcance do capital estrangeiro no Brasil, especialmente no tocante aos setores considerados estratégicos como mineração e energia e também no tocante a remessa de lucros e rendimentos desse capital. O grande debate do pós-guerra ocorreu em torno da reivindicação da revisão dos códigos de águas e minas herdados do governo Vargas. Na Constituição liberal de 1946, predominou a alternativa favorável ao capital estrangeiro, ao excluir as determinações de nacionalização progressiva das jazidas e quedas d’água, bem como permitir sua operação por empresas nacionais controladas por acionistas estrangeiros.

De acordo com Pinheiro (2000), as principais causas responsáveis pelo processo de estatização da economia brasileira no pós-1930 foram originadas por diversas razões, tanto de natureza ideológica quanto pragmática:

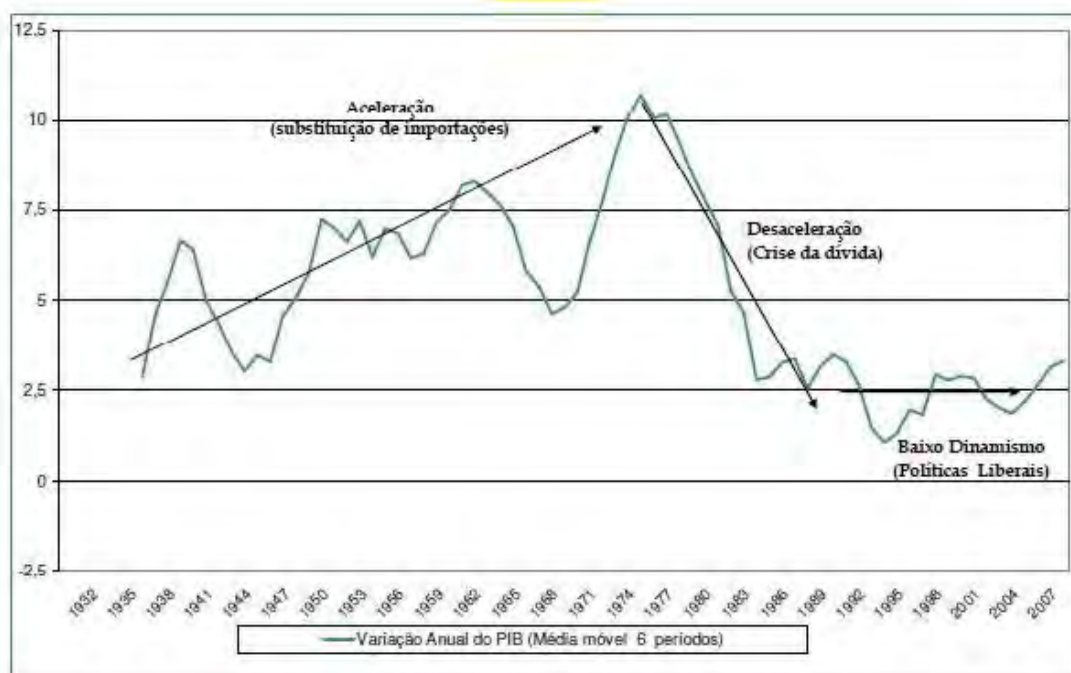
- a) Desenvolvimentismo: instalação deliberada de um setor industrial forte no Brasil;
- b) Segurança nacional: estabelecimento de áreas estratégicas da economia nacional com participação restrita de capitais privados e estrangeiros;
- c) Estatização: foram estatizadas empresas estrangeiras incapazes de manter o ritmo de investimento e de serviços adequado ao acelerado processo de industrialização no país;
- d) Proteção excessiva ao investidor privado: nos casos em que o Estado se comprometia a assegurar a rentabilidade dos investimentos privados, gerando grande transferência de capital público para a esfera privada, gerando forte oposição política;
- e) Verticalização: foi o caso da diversificação de atividades das estatais para outros setores “ociosos”, ocasionada especialmente a partir da estratégia de substituição de importações;
- f) Estatização de empresas falidas: empresas devedoras aos bancos públicos, que foram absorvidas pelo Estado diante de sua incapacidade de quitar as dívidas.

Esta introdução pretendeu esclarecer a importância do período 1930-1950 para a conformação das estruturas que permitiram ao Estado desempenhar um papel ativo no setor de infra-estrutura. Em resumo, trata-se principalmente de evidenciar o que Velloso (1986) aponta como sendo os três principais momentos na constituição do aparato estatal: a criação de órgãos formuladores de políticas gerais e regulação econômica; a consolidação do Estado previdenciário; e a atuação empresarial do Estado, a partir da criação da Companhia Siderúrgica Nacional e que se espraiava rapidamente por outros setores como mineração, portos e ferrovias.

2.1 - Décadas de crescimento acelerado: 1950-1980

A trajetória de crescimento da economia brasileira no século XX foi praticamente constante até a década de 1980, quando se inicia o período de instabilidade que culmina na estagnação dos anos 1990 e início dos anos 2000. O gráfico abaixo ilustra essa evolução:

GRÁFICO 1 – Evolução do PIB 1935-2007



Fonte: Carneiro (2008)

De acordo com Furtado (1964), no pós-guerra o Brasil deparou-se com o problema de possuir uma infra-estrutura obsoleta, montada para a economia colonial (vide o sistema ferroviário nacional, já obsoleto na década de 1930). Caberia ao poder público, então, comandar o esforço de modernização dessa infra-estrutura que possibilitasse a continuidade e aprofundamento do processo de industrialização, o que somente foi conseguido parcialmente. Furtado define bem o caráter majoritário dos investimentos em infra-estrutura no Brasil durante o período de crescimento acelerado:

Face à ausência de uma clara tomada de consciência pelas classes dirigentes dessas novas funções que cabiam ao poder público na fase de transição em que se encontrava a economia, os investimentos infra-estruturais foram realizados de forma mais ou menos improvisada, numa corrida de obstáculos contra pontos de estrangulamento que se sucediam. [...] Por outro lado, não se criaram condições para que o poder público se preparasse institucionalmente para o desempenho de suas novas funções, crescendo a máquina administrativa de forma tumultuária sob a pressão de situações irreversíveis. (FURTADO, 1964, p.129).

O segundo governo Vargas marcou uma retomada do projeto de industrialização acelerada em bases reformuladas: não significou uma volta ao projeto do Estado Novo, mas um projeto mais profundo e assentado sob uma realidade política, social e econômica bastante diversa daquela das décadas anteriores. O reforço das características intervencionistas estatais deu-se por nova centralização do comando econômico, da proeminência da empresa estatal

como carro-chefe do desenvolvimento industrial, do financiamento público e de uma nova relação entre empresariado e Estado.

Vargas elegeu como problemas prioritários a serem enfrentados os referentes à infraestrutura e indústria de base, que há tempos já figuravam como deficiências e agora encontravam-se ainda mais defasados em virtude do crescimento dos últimos anos. Dentre essas prioridades de Vargas, podemos destacar:

- investimentos em geração, ampliação e modernização do setor elétrico para fazer face à expansão industrial; eletrificação de ferrovias, além de cobrir um amplo déficit do setor elétrico brasileiro, de cerca de 500MW. Além disso, previam-se reformas e modernização nas linhas de transmissão e a criação de uma indústria nacional de material elétrico pesado;
- prioridade para pesquisa, industrialização e refino de petróleo, reduzindo a dependência nacional de óleo refinado importado, nacionalizando assim a atividade. É também durante o segundo Vargas que é criada a Petrobrás, após intensa campanha;
- opção pelo transporte ferroviário, o que incluía o reaparelhamento e a expansão das ferrovias nacionais, já então obsoletas. Também eram previstos investimentos para recuperação e modernização de portos, em caráter de urgência. Isso acompanhado da instalação e implantação de uma indústria nacional de materiais de transporte ferroviário, naval, rodoviário e até mesmo aéreo;
- desenvolvimento e modernização dos serviços de telefonia, correios e telégrafos, com prioridade para a telefonia.

No início da década de 1950, o Estado passa também a encampar e construir usinas hidrelétricas. Nesse período, a energia elétrica situava-se sob controle privado, por meio de concessão, à *Light and Power* e à *Amforp*. O acelerado crescimento industrial e urbano do País levou à formulação de planos para o setor, sendo que em 1954 a solução estatizante começava a ser encaminhada, com a elaboração do projeto da Eletrobrás, que se confirmou apenas em 1961.

Os projetos de Vargas para a infra-estrutura visavam não apenas atualizar a oferta desses serviços em relação à demanda nacional, mas também em superar tal demanda, imprimindo uma dinâmica própria à infra-estrutura, associada à criação de uma indústria de base nacional que acompanhasse o crescimento do setor, provendo o equipamento e insumos

necessários para sua execução. Articulavam-se, portanto, infra-estrutura e indústria de bens de produção:

A constituição do que se pode rigorosamente definir como um departamento de bens de produção requer a criação simultânea e articulada dos seus principais setores, tais como a siderurgia, a metal-mecânica pesada, o de material elétrico pesado e a grande indústria química. Isto exige, ademais, um amplo suporte infra-estrutural, na forma de capital social básico. (COUTINHO & BELLUZZO, 1982, p.22).

Para tal, um sistema de financiamento foi elaborado a partir da criação do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico (BNDE), que atuou como financiador de longo prazo, centralizando os recursos públicos necessários aos investimentos. Nesse processo de aprofundamento da industrialização brasileira, o Estado assume um caráter decisivo, com grande destaque para a atuação das empresas estatais que cumprem o papel de monopolistas nos setores referidos, condicionando seu avanço à mobilização estatal.

Apesar de manifesta desconfiança sobre o capital privado estrangeiro, o governo Vargas demonstrou-se favorável aos empréstimos internacionais como forma de financiar o esforço de investimento. Frente à debilidade do capital privado nacional, coube ao Estado assumir a execução dos investimentos planejados, com o aporte de empréstimos estrangeiros, configurando o cenário para o surgimento e rápido fortalecimento da grande empresa estatal:

Entretanto, a organização do investimento público sob a forma de grande empresa, que arcaria com os empreendimentos de vulto e pautaria o ritmo e forma de expansão por critérios distintos dos tradicionalmente seguidos nos “serviços públicos”, implicou um conjunto de decisões que, desde logo, afetou a divisão de áreas de inversões e o modo de articulação entre a empresa estatal, a empresa privada nacional e a estrangeira. *Pode-se dizer que o projeto de industrialização varguista conferiu à grande empresa estatal um papel nuclear, nas áreas novas de inversões, responsável por fortes impactos dinâmicos sobre a empresa privada nacional.* (DRAIBE, 2004, p.184, grifo do autor).

Na área de infra-estrutura a grande empresa estatal então tomava forma por meio da criação da Petrobrás e da tentativa de criação da Eletrobrás. A criação da Petrobrás, em 1953, foi a forma de encaminhar a pressão popular e nacionalista pelo monopólio nacional do petróleo brasileiro. O monopólio estatal consistiu da exploração, refino e transporte de petróleo no Brasil, ficando a distribuição de derivados livre à iniciativa privada nacional e estrangeira:

Inicialmente, mantiveram-se fora do monopólio estatal do refino as refinarias que, à época da instituição deste, se achavam em funcionamento. Mantiveram-se, ainda, as autorizações para instalar refinarias privadas no país feitas até 30 de junho de 1952. Entretanto, essas refinarias, excluídas do monopólio estatal, ficaram proibidas de ampliar sua capacidade de refino. (SOARES, 1991, p.28).

Quanto ao setor elétrico, seu debate seguiu o do petróleo, opondo novamente as posições favoráveis e contrárias ao predomínio estatal no setor. A repetição da recente vitória dos nacionalistas na aprovação do monopólio estatal da produção de petróleo era algo a ser evitado pelos não-nacionalistas, interessados na participação do capital privado e estrangeiro no setor elétrico. A complexidade das tarefas e metas do governo apontavam para a empresa estatal como meio mais eficiente de se alcançar os resultados, uma vez que os antigos órgãos de planejamento, conselhos e departamentos herdados sobretudo da década de 1930 não dispunham de condições de levar a cabo o projeto de industrialização varguista. Outro importante avanço foi a expansão dos financiamentos do BNDE para projetos de infraestrutura.

No entanto, o ambicioso projeto nacional de Vargas esbarrou em fortes resistências, em especial por sua audaciosa proposta de ruptura com interesses consolidados, opostos especialmente ao conteúdo nacionalista do projeto, que dificultava a construção de suportes mais estáveis para sua realização, como afirma Draibe (2004, p.209): “Os conteúdos nacionalistas, ‘estatizantes’ e sociais desse projeto de industrialização, ambicioso em sua magnitude e ritmo, dificilmente permitiriam unificar interesses naturalmente conflitivos mais além de acertos parciais em torno de questões específicas.”

Na década de 1950, o Estado brasileiro foi dotado de instrumentos importantes para articular o projeto industrial desenvolvimentista, como o maior controle sobre as importações (instrução 70 da SUMOC), a criação de um banco nacional de fomento ao investimento pesado na infra-estrutura (BNDE), a criação do monopólio estatal do petróleo da Petrobrás, tudo isso ainda no governo de Vargas. Essa estruturação do Estado foi fundamental para o desenvolvimento dos anos subseqüentes e pode ser considerada como um dos pilares principais da industrialização pesada no Brasil. A estrutura montada pelo governo Vargas possuiu um alcance importantíssimo no decorrer das décadas seguintes:

O projeto nacional-desenvolvimentista de industrialização pesada só foi iniciado verdadeiramente pelo segundo governo Vargas com a criação da Siderúrgica Nacional, a Fábrica Nacional de Motores, a Álcalis, a Petrobrás e o BNDE, e continuou, depois de breve interrupção causada pela sua morte, através do plano de metas do governo JK. Não se tratava portanto de um projeto de desenvolvimento autônomo da burguesia nacional, que continuava dominantemente no *agrobusiness* e nos bancos tanto em São Paulo quanto em Minas Gerais. (TAVARES, 1999, p.462).

Esta passagem permite a compreensão da necessidade da presença estatal para impulsionar um processo de desenvolvimento industrial nacional que não contava com o

apoio de grande parte da burguesia brasileira, levando à formação do “tripé”: Estado, setor privado nacional e setor privado estrangeiro.

Durante a década de 1950, a industrialização do Brasil tornara-se irreversível. Concomitantemente a isso, a ideologia desenvolvimentista chegava ao cerne das instituições do Estado, reforçada pela condução estatal do desenvolvimento nacional que se acentuava no governo Vargas.

O pensamento desenvolvimentista não se incorporou apenas à linguagem do presidente ou a um ou outro documento oficial. Daí para frente, de forma definitiva, as principais instituições econômicas do Estado passariam, através de seus técnicos, a expressar e divulgar o projeto de industrialização integral. [...] Seus principais núcleos serão as entidades econômicas federais da capital do país (Assessoria Econômica da Presidência, Banco do Brasil, Comissão Mista Brasil – Estados Unidos e Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico), com a diferença, agora, de que os técnicos civis teriam mais destaque que os militares (BIELSCHOWSKY, 2000, p.341).

A estruturação decisiva do Estado brasileiro para o desenvolvimento industrial assentado na forte intervenção estatal se consolidou durante o governo de Juscelino Kubitschek, especialmente através de seu Plano de Metas. É nesse período que se amplia e diversifica a base industrial do Brasil, com a chegada da indústria automobilística, de material elétrico, de eletrodomésticos e, conseqüentemente, que se estrutura e amplia também uma indústria de base, além da expansão da infra-estrutura, considerada como a principal deficiência à implementação de políticas de desenvolvimento no País, de acordo com relatório da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos, especialmente no tocante à energia e transportes. O plano de Metas de JK, se por um lado permitiu a consolidação da estrutura industrial brasileira, por outro consagrou o esquema de articulação entre grande empresa estrangeira, empresa privada nacional e empresa estatal.

A famosa exigência de estabilidade – como pré-condição para a atração de capitais estrangeiros e em particular os industriais – supõe a prévia cristalização de uma ordem capitalista regulada por um Estado nacional estável. E, mais que isso, exige um Estado capaz de administrar a relação simbiótica que se estabelece entre os capitais nacionais e as filiais. Exige um Estado capaz de ser o guardião do pacto e administrador de suas demandas. A presença de grandes massas de capitais que, interarticuladas com o Estado, dinamizam a expansão desse capitalismo, é o principal estímulo do capital externo (LESSA & DAIN, 1982, p.221).

O papel do Estado no pacto do tripé evitava o capital estrangeiro de dominar alguns setores como o financeiro, reservado aos grupos nacionais. O Estado promoveu uma estrutura estratégica de impulsão à burguesia industrial nacional, com o devido aporte do financiamento externo, através de grandes projetos comandados a partir da exploração de petróleo, da

construção do sistema rodoviário, da siderurgia e mineração, movimentando as encomendas de bens de capital:

Aprofundar a industrialização, planejando-a, ampliando a infra-estrutura de bens e serviços básicos, garantindo as importações necessárias e evitando a interrupção do processo de desenvolvimento por políticas contracionistas, era, em resumo, a questão que norteava o pensamento econômico do período. (BIELSCHOWSKY, 2000, p.406).

A proposta de Juscelino Kubitschek de realizar cinquenta anos em cinco foi materializada no Plano de Metas, que consolidou o desenvolvimentismo como parte da política oficial do Estado, por meio de metas relativas sobretudo ao investimento público na infra-estrutura e indústria pesada. “O Plano selecionou cinco áreas prioritárias, ou seja, energia, transportes, indústrias básicas, alimentação e educação, carreando, porém, a maior parte dos recursos financeiros pra as três primeiras.” (BIELSCHOWSKY, 2000, p.402). Além das 30 metas propostas havia uma adicional: a construção da nova capital, Brasília. Dentre as metas propostas, 12 eram referentes ao binômio energia e transportes, compreendendo-se energia elétrica, nuclear, produção e refino de petróleo, carvão, construção e modernização de estradas de ferro, construção e pavimentação de rodovias, portos, marinha mercante e transporte aéreo. A gigante Rede Ferroviária Federal é uma criação deste governo.

Destas áreas prioritárias, o governo JK deu especial atenção à uma modalidade específica da área de transportes, que foi a maciça ampliação do transporte rodoviário, o que deveu-se, em boa parte, à instalação da indústria automobilística no Brasil e à construção de Brasília. A opção pelo transporte rodoviário, se no curto prazo viabilizou um projeto de industrialização assentado na indústria automobilística, criou uma dependência excessiva deste meio de transporte, ocasionando distorções críticas nos modais de transporte brasileiros. De acordo com Lessa:

O modal rodoviário estruturou as linhas – tronco da integração territorial brasileira. É singular o principal eixo rodoviário percorrer a costa, do extremo norte ao extremo sul do Brasil. Tal tendência foi reforçada com a instalação, no interior brasileiro, da nova capital federal. Embora tenha propiciado intenso dinamismo na ocupação territorial de novas regiões agrícolas, houve a reprodução da hipertrofia rodoviária. (LESSA, 2009, p.82).

O Plano de Metas não constitui apenas um avanço quantitativo do crescimento industrial brasileiro, mas também qualitativo, no sentido de que em fins da década de 1950 o Brasil já possuía uma economia industrial avançada em relação ao período anterior, pois então já passava a contar com a instalação de um setor nacional de bens de produção. É também durante o governo de JK que se consolida a articulação entre capital privado nacional,

internacional e Estado, alinhando-se os interesses do capital nacional aos do capital estrangeiro. Este contou com amplos incentivos do governo brasileiro para investir nos setores mais pesados e de maior densidade tecnológica da indústria, enquanto que o capital nacional também receberia estímulos e proteção para ingressar em setores complementares ao capital estrangeiro. O predomínio nacional na indústria de auto-peças é um exemplo clássico. O Estado participou ativamente do esforço na constituição dos setores de bens de capital e infra-estrutura:

A expansão e criação das empresas públicas como forma mais flexível, descentralizada e conveniente do ponto de vista do financiamento constituiu e viabilizou, de maneira programada, a base material mínima para a implantação e posterior sustentação das operações correntes dos novos blocos industriais. Convém ressaltar que além de fornecer suporte à área de infra-estrutura, o Estado passou a participar diretamente da divisão da produção setorial capitalista, através de suas empresas de insumos fundamentais, com ampla utilização industrial – com a peculiaridade de serem em suas áreas respectivas, os pólos centrais do movimento de avanço. (DRAIBE, 2004, p.226).

A industrialização pesada seguiu sob condução estatal pelos caminhos de menor resistência, sempre evitando conflitos com setores dominantes e reformas que implicassem em um rearranjo mais profundo de questões fiscais, administrativas ou, principalmente, distributivas. Nesse quadro, o avanço da participação do Estado como produtor direto era tolerado, quase como um mal necessário, e confinado à setores específicos.

A criação dos Grupos Executivos e de Trabalho possibilitou ao Estado coordenar e centralizar decisões estruturantes do setor de infra-estrutura e também de base, contornando os mecanismos convencionais de planejamento e debate e agilizando o processo de industrialização. “Concretamente, os Grupos executivos eram todos os órgãos responsáveis pela concessão e manipulação dos incentivos necessários à implementação do Programa de Metas – oferta de tecnologia e/ou oferta de recursos financeiros, em sua maior parte de origem externa” (BENEVIDES, 1979, p.230). Sua peculiaridade institucional era a capacidade de descentralizar a execução dos projetos, bem como as decisões ligadas a eles, dando dinamismo ao andamento do Plano. Foram essenciais na agilização das metas que eram ligadas à substituição e importações de bens de capital e funcionavam como um aparato técnico, supostamente apolítico e que embasavam o projeto desenvolvimentista de JK, colaborando muito para o sucesso do Plano de Metas:

Os Grupos de Trabalho foram formados a partir de grupos de estudo já existentes, dentro do Conselho de Desenvolvimento para o estudo de metas específicas. Não tendo função executiva, os Grupos de Trabalho representavam eficientes assessorias que preparavam projetos de lei ou de regulamentação sobre um determinado projeto em vista – e não simples relatórios – visando, principalmente

maior eficiência na padronização da oferta e manipulação dos incentivos. (BENEVIDES, 1979, p.229).

Outra questão relevante foi também a utilização do aparato criado durante o governo Vargas, especialmente no tocante aos projetos de infra-estrutura, e que serviram de norte aos técnicos da administração JK. Muito embora o encaminhamento desses projetos e, sobretudo, o destino das questões referentes à participação estatal e do capital estrangeiro tenham sido solucionadas de modo bastante distinto do imaginado por Vargas ao preparar o esquema institucional de seu governo. “A extraordinária etapa expansiva de 1956-1961, ao ter completado e articulado, num salto, uma estrutura monopolista de perfil industrial avançado, levou a extremos as possibilidades regulatórias e intervencionistas do Estado.” (DRAIBE, 2004, p.228).

No desenrolar da industrialização brasileira, especialmente a partir da década de 1960, as empresas estatais se consolidam e passam a desempenhar um papel de crescente importância, o que se pode evidenciar mesmo após o golpe militar de 1964, constituindo-se como peça chave na satisfação da demanda do próprio setor capitalista no país.

As citadas empresas são criadas, em primeiro lugar, nos ramos que requerem, por sua natureza, regulação pública (transportes energia, comunicações e outros). Ademais, o Estado aparece como auxiliar do capital privado também nos ramos com maior coeficiente de capital e uma lenta rotação deste, onde as inversões se amortizam em períodos muito longos. (SOARES, 1991, p.14).

O governo de João Goulart, marcado por impasses políticos que culminaram no golpe de 1964 avançou no caminho nacionalista, despontando como herdeiro do varguismo na tentativa de construção de um capitalismo nacional com decisivo aporte estatal. Jango limitou as remessas de lucros ao exterior, medida polêmica e de profundo desagrado aos interesses do capital estrangeiro estabelecido no Brasil. Logicamente, a posição nacionalista espalhou-se para os serviços públicos e de infra-estrutura. As empresas estrangeiras que operavam o setor no Brasil (*Light & Power, Amforp, ITT*) não realizaram investimentos para modernização ao longo de sua operação, mantendo tecnologias obsoletas sob a alegação de baixa rentabilidade, embora prosseguissem repatriando seus lucros (BANDEIRA, 2001). Para realizar as tarefas pertinentes à nacionalização, foi criada a Comissão de Nacionalização das Empresas Concessionárias de Serviço Público (CONESP).

Goulart pretendia, por meio da criação definitiva da Eletrobrás, resolver o gargalo elétrico mantido pela baixa qualidade dos serviços das concessionárias estrangeiras, além de racionalizar o setor elétrico, com melhor aproveitamento do potencial hidráulico do País, dos combustíveis e até mesmo de materiais atômicos, o que foi pretendido por meio da criação da

Comissão Nacional de Energia Nuclear. Foi durante esse período também que se realizaram os primeiros estudos para o aproveitamento hidrelétrico de Sete Quedas, que mais tarde viria a ser a gigante usina de Itaipu. A Eletrobrás desempenhou um importante papel realizando investimentos que possibilitaram a modernização e ampliação da capacidade nacional de produção elétrica. Nas telecomunicações, Goulart regulamentou o Código Brasileiro de Telecomunicações, nacionalizando a telefonia, telegrafia e radiodifusão, criou o Conselho Nacional de Telecomunicações e estabeleceu as bases para a criação da Embratel, já no governo militar.

No início da década de 1960 o desenvolvimentismo entrou em crise. A emergência de questões ligadas à situação financeira do Estado e também as pressões redistributivas se chocavam com uma estrutura econômica transformada, já industrial. A idéia de desenvolvimentismo, que permeara os debates das décadas anteriores sobre a industrialização e o Estado brasileiro, era superada por questões levantadas pelo próprio amadurecimento industrial e econômico da sociedade brasileira, como as questões referentes à distribuição de riquezas, reforma agrária, reforma urbana, etc., que constavam das reformas de base de Goulart, mas que infelizmente tiveram como desfecho a solução autoritária imposta a partir do golpe militar de 1964. Os sucessivos governos militares, guardadas as diferenças entre si, foram capazes de suprimir, por meio da violência, as pressões sociais que se colocavam frente ao projeto estatal de desenvolvimento.

Durante a segunda metade da década de 1960, o Brasil já adquirira um dinamismo específico dentre as economias periféricas em desenvolvimento, caminhando em direção à um aprofundamento e diversificação de sua estrutura produtiva, requerendo também uma capacidade de planejamento estatal capaz de conduzir o desdobramento da substituição de importações. Na década seguinte, essa capacidade estatal foi fundamental para a complementação do processo de industrialização no Brasil.

O governo Castello Branco, de orientação liberal-conservadora, teve como tônica o combate à inflação, que dominou a agenda em meio à recessão que colocava em dúvida, entre o próprio empresariado nacional, a capacidade dos militares de reativarem o crescimento e manter relativa estabilidade, conforme fora proposto com o golpe. Apesar de sua orientação liberal, o governo Castello Branco definiu um importante campo de atuação estatal, que permaneceria até a década de 1990 sem alteração: o tratamento ao capital estrangeiro em relação à infra-estrutura.

O caminho adotado, de compra, para transformá-las em empresas sob controle governamental, permitiu a enorme expansão de setores como Energia e

Comunicações, a partir de então, e tornou o Estado, de forma definida, responsável pelos investimentos de infra-estrutura econômica. O Estado-empresário assumia uma posição de destaque, num governo neoliberal, por uma decisão pragmática. (VELLOSO, 1986, p.124).

É essa decisão da administração Castello Branco que direciona o investimento estrangeiro definitivamente para o setor de bens de consumo, reforçando a solução encontrada nos anos JK e definindo bem o tripé em que se sustentava a industrialização brasileira. Era equacionado, enfim, a questão da participação estrangeira nos setores estratégicos.

Com Costa e Silva o Brasil retorna à uma trajetória de desenvolvimento acelerado, tendo início o chamado “milagre” econômico, que atingiu seu auge no governo seguinte. Entre 1968 e 1973, o país vivenciou o crescimento acelerado que caracterizou o “milagre”, quando a busca pelo crescimento e o investimento público foram determinados como prioridades do governo, que atuaria de forma decisiva nos setores estratégicos, enquanto a iniciativa privada ocuparia o setor dinâmico, motor do crescimento, os bens de consumo. O chamado “milagre” brasileiro de fins da década de 1960 e início da de 1970 foi caracterizado pelo crescimento acelerado, próximo aos 10% anual, e também pela agudização dos desequilíbrios entre a produção dos bens de consumo e bens de produção, que conduziu o “milagre” ao seu final em 1974. “Na fase do ‘milagre’, teve-se no Brasil um novo tipo de Estado neoliberal em economia – que acreditava em controle de preços e juros, era ativo na infra-estrutura e no impulsionamento do setor privado.” (VELLOSO, 1986, p.126). Uma arquitetura digamos, bastante heterodoxa para um governo militar, que consagrava a alternativa de JK polida por Castello.

A ditadura militar acabou por incorporar alguns elementos desenvolvimentistas que tornaram-se de certo modo controversos, como a participação do Estado em diversos empreendimentos, especialmente nas áreas de infra-estrutura e indústrias de base. Isso ocorreu devido às próprias características desses setores, no tocante ao longo prazo de maturação dos investimentos e ao grande volume de capital necessário para sua instalação. Desse modo, o Estado manteve-se responsável por prover a própria burguesia com os bens e serviços básicos para o aprofundamento do processo de industrialização. E, diga-se de passagem, a atuação estatal no setor foi imprescindível para o avanço de tal processo, tanto como empresário quanto planejador. De acordo com Rangel (2005, p.714), “sem certa superabundância desses serviços – como eletricidade, gás, telefones, transportes urbanos, esgotos, transportes ferroviários e marítimos – é pouco provável que a industrialização houvesse começado.”

Todavia, a industrialização brasileira, ao seguir pelas linhas de menor resistência, privilegiou o crescimento dos setores produtores de bens de consumo duráveis em detrimento

de bens de produção e de infra-estrutura. Como resultado, surgiram gargalos e desequilíbrios que levaram o Estado desenvolvimentista a um impasse na década de 1970, que Geisel tentou resolver através do II PND, que também não se desenrolou sem resistência:

O País estava tirando o atraso, quanto à infra-estrutura de Energia, Transportes e Comunicações, além da expansão havida em Siderurgia de produtos planos, e na exportação de minério de ferro (CVRD). Várias empresas, nesses setores, chegaram mesmo a diversificar suas atividades, entrando em novas áreas. E isso, em certa medida, justificou os temores da campanha contra a “estatização”. (VELLOSO, 1986, p.142).

O II PND, segundo Lessa (1988), propunha uma mudança no padrão de industrialização, enfatizando os investimentos nos setores de infra-estrutura, insumos básicos e bens de produção, visando um reequilíbrio não só dos departamentos da economia, como um todo, como também das partes do tripé, buscando fortalecer a empresa privada nacional. No setor de infra-estrutura recebia especial atenção a área de Energia, sobretudo petróleo, em vista do então recente choque ocorrido em 1973. Ao descartar a opção recessiva em 1974, aumentava ainda mais a responsabilidade do governo sobre os investimentos nessa área, que se refletiu na intensa atividade desenvolvida pela Petrobrás e na autorização dos contratos de risco. Tais contratos possibilitavam a exploração de campos de petróleo brasileiros por empresas privadas, nacionais ou estrangeiras. De acordo com esses contratos, a empresa seria responsável por todos os custos referentes à exploração do petróleo que, caso bem sucedida, seria comprado pela Petrobrás. Caso contrário, assumiria o prejuízo.

A ênfase conferida às questões energéticas foi reforçada pelo choque do petróleo em 1973, um momento no qual o Brasil era o terceiro maior importador de petróleo do mundo, que atendia cerca de 70% do abastecimento interno. A elevada dependência externa de petróleo era uma decorrência da expansão massiva do transporte rodoviário no país desde a década de 1950, uma vez que a maior parte do consumo de derivados de petróleo no Brasil advém do setor de transportes, sendo pouco utilizados para geração elétrica.

No setor de transportes, o principal projeto do II PND foi a Ferrovia do Aço, um bastante questionada por sua viabilidade discutível. Para o setor portuário, o estatismo atingia o auge em 1975, com a criação da Portobrás: “O processo de estatização dos portos atingiu seu ponto culminante no país em meados dos anos setenta, quando foi constituída a holding Portobrás [...] que passou a centralizar o controle do que há de fundamental na infra-estrutura portuária brasileira.” (SOARES, 1991, p.35). Avançava assim o projeto de Geisel, sob críticas acerca da estatização e enfrentando circunstâncias econômicas que a partir de 1976 se degeneraram rapidamente.

Durante o Governo Geisel, com a prioridade dada à exploração e produção de petróleo nacional, a Petrobrás expande muito suas atividades, criando várias empresas subsidiárias como a Interbras, a Petrofertil, e a Petrobrás Mineração S.A. A criação de subsidiárias vinha desde 1967, quando foi criada a Petroquisa. No governo Médici foram também criadas a Petrobrás Distribuidora S.A. e a Braspetro. Além da prioridade dada à produção de petróleo, é também durante o governo Geisel que tem início o Programa Nacional do Álcool, o Proálcool, que pretendeu substituir parte do petróleo utilizado como combustível de veículos de passeio por álcool hidratado derivado da cana-de-açúcar.

Em 1979 houve nova elevação abrupta dos preços do petróleo, dessa vez seguida pela alta dos juros comandada por Paul Volcker, criando uma dupla restrição externa aos países endividados e dependentes do óleo importado e que novamente sacudiu o Brasil, desta vez com maior intensidade e colocando em xeque o modelo de crescimento brasileiro, apoiado no endividamento externo. “A insuficiência estrutural da construção incompleta de um arremedo de ‘capitalismo monopolista de Estado’ não conduziu a um crescimento auto-sustentado de base nacional.” (TAVARES, 1999, p.468). O projeto de construção do capitalismo nacional tentado por Geisel chegara a seu momento final, junto com a estratégia nacional desenvolvimentista, abrindo um período de crise e estagnação no Brasil.

A Crise teria estourado em 1974 e não em 1981. Tomando emprestados os dólares que os países exportadores de petróleo não conseguiam gastar, adiamos a crise por sete anos, mantendo um crescimento capenga durante este período. Em compensação, acumulamos uma dívida externa tão grande que, com a atual taxa internacional de juros de cerca de 20%, ela continua aumentando mesmo que consigamos equilibrar nossa balança comercial e de serviços “reais” (transporte, seguros, turismo). Em outras palavras, os anos de desenvolvimento gaguejante que conseguimos, adiando a crise, não foram de graça. (SINGER, 1987, p.192).

2.2 - A década perdida

A partir de meados da década de 1970, apesar da expansão de suas atividades, o Estado brasileiro perde progressivamente seu poder de administrar os setores estratégicos da economia, o que se manifesta pelas políticas de controle de preços por meio das tarifas de empresas estatais. Essa política colaborou muito para a deterioração da situação econômica de tais empresas, tornando-as muitas vezes onerosas e cumprindo um papel importante frente à opinião pública, ao identificá-las com um Estado pesado, ineficiente e clientelista. Somado à isso, a crise econômica do início da década de 1980 paralisou a ação estatal, tornando-a refém de uma política recessiva voltada ao cumprimento de metas relacionadas ao pagamento dos juros da dívida externa. Configurava-se assim, o início de uma década turbulenta, da qual o Estado interventor sairia profundamente debilitado.

O efeito para o País, em última análise, iria ser a longa recessão iniciada em 81, a emergência do desemprego aberto em alta escala – levando algumas das cidades brasileiras a uma situação mista de Chicago dos anos 30, pela criminalidade aberta, e de Bombaim de todos os tempos, com os mercados de camelôs espalhados pelas ruas do Centro -, e, finalmente, o colapso financeiro externo de 1982. Estava caracterizada a maior crise econômica da nossa história moderna. Em outras palavras, para o Brasil, a crise do início dos anos 80, em termos econômicos e sociais, foi mais grave que a Depressão dos anos 30. (VELLOSO, 1986, p.349).

Começava a ruir o tripé, pela incapacidade de o Estado induzir um novo ciclo de crescimento e de articular um padrão endógeno de financiamento. Essa perda de capacidade do Estado em sustentar seus compromissos de classe e em manter o dinamismo econômico colaborou diretamente para que se agigantasse a crise política e os clamores pelo fim do regime ditatorial militar no País.

Desde o final da década de 70 acumulam-se sintomas de uma crise que, econômica e política, solapou as bases de sustentação do regime e erodiu a capacidade gestora do Estado. A desaceleração do ritmo de crescimento que a economia brasileira mantinha desde os anos 40 desembocou, como é sabido, numa recessão e numa aceleração inflacionária sem precedentes na história brasileira, atingindo em cheio a capacidade de reprodução do regime autoritário e atrofiando, de forma progressiva, os mecanismos estatais de decisão e sustentação de políticas de longo prazo. (FIORI, 1989, p.104).

Em meio à estagnação da década de 1980, ressurgiam as vozes liberais clamando pela redução do Estado, cujo inchaço considerava-se a causa do baixo crescimento, da inflação que se acelerava e da deterioração da situação externa do País. No bojo da crise do desenvolvimentismo ganhava força o coro anti-estatista que já havia ensaiado um posicionamento durante o governo Geisel, com a diferença de que agora suas reivindicações tomavam corpo e se fortaleciam com a própria crise do regime militar.

A pressão pela desestatização da economia brasileira foi trazida para dentro da esfera política pelo governo Figueiredo, materializada em duas iniciativas destinadas à reduzir ou, no mínimo, refrear a participação estatal na economia: a criação do Programa Nacional de Desburocratização e a criação da Secretaria Especial de Controle das Estatais (Sest), ambos motivados pela percepção de que o Estado estava, de fato, ocupando um espaço indevido em suas operações, cabendo uma política de privatização para conter esse avanço. É importante salientar que nesse primeiro momento, não estava em questão a privatização dos grandes conglomerados estatais (até então símbolo do progresso industrial brasileiro), mas de atividades pontuais nas quais o Estado havia se inserido, tais como fiação e tecelagem, polpa de madeira, etc.

No entanto, apenas em 1981 a privatização seria efetivamente incluída na agenda da política econômica. Em julho do mesmo ano, um decreto presidencial criou a

Comissão Especial de Desestatização e definiu as “normas para transferência, transformação e alienação das empresas controladas pelo governo federal”. Os principais objetivos da Comissão eram fortalecer o setor privado, limitar a criação de novas estatais e fechar ou transferir para o setor privado aquelas cujo controle pelo setor público não era mais necessário ou justificável. (PINHEIRO, 2000, p.14).

A questão central ainda não era pautada pela crítica aguda à intervenção estatal, que posteriormente perpassou a idéia de reforma do Estado para assumir o caráter de sua desconstrução, bem como de seu aparato intervencionista e planejador, erroneamente identificado ao militarismo, o que, “acabou por atingir a própria idéia de planejamento nacional e de projeto de desenvolvimento, como se fossem conceitos imanentes ao militarismo e não função normal [...] indispensável, em qualquer Estado nacional moderno em processo de desenvolvimento.” (MAGALHÃES, 2009, p. 255).

O tema da “redefinição do papel do Estado” ganhou destaque na década de 1980, reabrindo o debate acerca do protagonismo estatal na economia, mesmo em relação aos setores estratégicos e à infra-estrutura, que mesmo durante o governo militar constituíram esfera exclusiva de atuação estatal. As experiências neoliberais começaram a tomar corpo em outros países, servindo de exemplo no Brasil para o fortalecimento da opinião privatista que já se manifestava com certo vigor desde o governo Geisel. Isso pois,

de um modo geral, a resposta regional à crise externa baseou-se no controle recessivo e administrativo das importações e na promoção das exportações através de agressivas políticas cambiais. Estas políticas levaram a um forte crescimento das exportações e simultaneamente à estagnação econômica e à explosão inflacionária. Este ajuste externo interrompeu no Brasil e no México a estratégia desenvolvimentista de industrialização. (MEDEIROS E SERRANO, 1999, p.145).

Um dos aspectos centrais para a compreensão do período crítico que foram os anos 1980 é a crise do padrão de financiamento do desenvolvimentismo brasileiro, que se torna mais aguda após a moratória mexicana de 1982. Este fato desencadeou uma crescente preocupação dos credores internacionais em relação a situação dos devedores latino-americanos, culminando na interrupção da realização empréstimos, desaparecendo assim as fontes de financiamento da modernização brasileira levada a cabo pelo desenvolvimentismo, colocando em crise o próprio modelo e com conseqüências perversas para a manutenção do crescimento, interrompido durante a década. A interrupção do financiamento significou uma ampla deterioração material e institucional do Estado:

A mediocridade do crescimento brasileiro não engendrou apenas a paralisia nas matrizes energética e logística. É visível que seu desempenho se atrofiou e se degradou. A erosão da infra-estrutura tem sua macroexplicação no percurso rastejante da economia nacional e nas respostas político-econômicas setoriais adotadas durante o último quarto de século. (LESSA, 2009, p.90).

Ainda, com a crise da dívida externa a presença do Fundo Monetário Internacional tornou-se uma constante no Brasil, sempre verificando e apressando o passo da desregulamentação de mercados, abertura da economia, e o não-intervencionismo, que culminariam no abandono de projetos de desenvolvimento por toda a década e também nos anos 1990.

Dada a incapacidade do Estado em seguir aplicando recursos no setor público, as empresas estatais entram em uma nova fase, marcada pela contração e pela sua utilização como instrumento de ajustes da política macroeconômica, o que significou pesadas restrições orçamentárias à estas empresas, com óbvios reflexos nos serviços públicos e na infra-estrutura nacional:

Esgotadas as possibilidades dinâmicas de endividamento externo para expandir o setor produtivo estatal e do autofinanciamento por meio da correção tarifária, as estatais foram submetidas, em pouco mais de uma década de restrição externa e ajuste fiscal compulsório, ao desastre das privatizações e ao sucateamento da infra-estrutura sistêmica que servia de suporte à expansão territorial do capitalismo brasileiro. (TAVARES, 1999, p.475).

O governo brasileiro também utilizou as empresas estatais para tentar controlar o aumento de preços através da manipulação artificial de suas tarifas, o que anos mais tarde veio a ser um dos principais argumentos sobre a ineficiência de tais empresas.

De 1979 a 1985, com exceção dos preços dos derivados de petróleo, todas as tarifas foram reajustadas abaixo da inflação e reduzidas, em média, 40% em termos reais. Os preços dos derivados de petróleo estiveram acima, devido ao repasse de parte da elevação do preço externo do óleo, como medida de desestímulo ao consumo interno e, também, como fonte de financiamento (subsídios cruzados) de parte do processo de substituição da gasolina, dos óleos diesel e combustível por álcool anidro e hidratado, energia elétrica e carvão energético, respectivamente. (PÊGO FILHO et. al., 1999, p.29).

A crise da década de 1980 terminou por solapar a capacidade de investimento estatal no Brasil, marcando a impossibilidade de se manterem os investimentos públicos no setor produtivo e dando início ao rápido sucateamento da infra-estrutura econômica nacional. Considerando-se a importância dos investimentos das estatais para a manutenção do dinamismo econômico brasileiro, a manipulação macroeconômica promovida às custas das estatais acabou por cobrar seu preço na estagnação persistente que se seguiu.

Nessa conjuntura, a iniciativa estatal sofreu com a perda de eficiência e de produtividade, passando à um período de críticas acirradas, agravadas pela já dura crítica ao Estado desenvolvimentista: “Protegidas contra os azares do mercado, as empresas estatais

viram-se alvo permanente de críticas quanto à eficiência de seu desempenho, medida esta pelo padrão convencional de lucros operacionais” (SANTOS, 2009, p.232).

As crises econômica e política paralisaram o Estado desenvolvimentista, que se arrastava desde fins da década de 1970 na tentativa de manter seu pacto industrializante assentado no modelo do tripé. Os grandes projetos de infra-estrutura que dependiam do investimento estatal foram suspensos ou abandonados, como a usina nuclear de Angra II e a Ferrovia do Aço. O fim da ditadura militar em 1985 selou o fim do modelo de industrialização autoritária com forte participação do Estado, ainda que a transição para a próxima fase permanecesse indefinida até o princípio da década de 1990. A segunda metade da “década perdida” ainda possuiu contornos de esperança na possibilidade de reforma do modelo desenvolvimentista brasileiro nos planos político, econômico e social. Essas esperanças assentavam-se especialmente no Plano Cruzado e na democratização do país, embalada pela Assembléia Constituinte eleita em 1986 e pelas eleições diretas para presidente da República realizadas em 1989.

Em meio aos impasses do setor público na década de 1980 cresceu a conscientização de que se deveriam impor limites ao Estado empresário, preparando o terreno para um Estado liberal-democrático com reduzida função econômica. Os primeiros passos foram dados na retirada gradual de incentivos e subsídios e na discriminação da empresa estatal em relação à empresa privada. Para o empresariado nacional, a participação do Estado na industrialização brasileira passava a ser vista sob duas perspectivas:

Enquanto alguns críticos apontavam para a dinâmica da concentração como tendo sido favorável basicamente ao segmento privado, por meio da *oferta* de insumos intermediários e *demanda* por bens intermediários (e finais) ao setor, outros acentuavam a dinâmica da *proliferação diversificada* como invasão indébita em esferas que deveriam ser cativas da iniciativa particular. (SANTOS, 2009, p.228, grifos do autor).

Para Velloso (1986), este é um processo que evidencia o fortalecimento próprio do capitalismo brasileiro, uma vez que na medida em que o empresariado nacional se fortaleceu, foi possível rever os excessos de intervencionismo, especialmente o papel do Estado-empresário. Sendo assim, é natural que após concluída a agenda industrializante, surjam críticas à condução do processo, que demanda um novo tipo de ação por parte do Estado: “o que se deseja é um estado neoliberal em economia, que leve em conta toda a experiência acumulada no período que cobrimos, acompanhando a evolução, nas diferentes etapas, da estrutura industrial e urbana construída.” (VELLOSO, 1986, p. 399).

Dentro desta lógica, o autor defende um programa de modernização e desenvolvimento cuja realização se dê pela via do mercado e da competição, de modo que o País dispusesse de “menos governo”, principalmente por meio de uma desburocratização do aparato intervencionista e da privatização de empresas estatais, salvo o caso da infra-estrutura, que deveria permanecer estatal, com alguma abertura para o setor privado atuar de modo complementar, preferencialmente em energia elétrica e ferrovias. Há aqui alguns pontos de contato com a proposta de Bresser Pereira para a reforma do Estado ocorrida durante o governo de Fernando Henrique Cardoso e que será abordada no próximo capítulo.

Ao começo da década, o posicionamento dos credores externos crescia em importância e ganhava ascendência sobre setores da sociedade e refletindo também na condução da política econômica brasileira, por meio da adoção de medidas ortodoxas de combate à crise, que não surtiram os resultados esperados, conforme aponta Singer (1987, p.33):

o governo inverteu sua política econômica, liberando a taxa de juros, restringindo o crédito interno e cortando o gasto público, inclusive suspendendo investimentos já iniciados. Seguiu-se brutal contração da atividade produtiva, ampliação descomunal do desemprego, quebra de empresas, etc. Entre 1981 e 1983, o Brasil mergulhou em sua pior crise conjuntural deste século.

O baixo dinamismo da economia brasileira na década de 1980 somado a inauguração de projetos remanescentes da década anterior, assegurou o abastecimento elétrico do País, o que de certa forma colaborou para ocultar a baixa de investimentos atravessada no período. O principal objetivo da política econômica passava a ser a geração de excedentes para o pagamento de credores internacionais, excedentes esses gerados a partir da exportação, especialmente de bens primários, representando um fator de grande importância dentro da própria correlação de forças políticas brasileiras:

em função da política aplicada em resposta à crise do superendividamento, o setor da burguesia ligado à exportação volta a ser hegemônico. E ele tem como aliados estratégicos os importadores, pois tanto um como o outro têm interesse na liberdade de comércio. Livre comércio implica, nos dias de hoje, internacionalização da economia. (SINGER, 1987, p.24-5).

Neste aspecto, para Singer, a principal fraqueza da Nova República foi abrir espaço aos representantes do neoliberalismo na coalizão pela redemocratização do país, permitindo assim que esse posicionamento se fortalecesse na medida em que a crise do Estado se agravava. O governo Sarney manteve a tônica da desburocratização/desestatização, reestruturando e ampliando o programa de privatizações herdado do governo anterior. No entanto, manteve um ritmo similar de condução desse processo, incluindo apenas empresas de importância marginal ao programa, bem como outras sob responsabilidade da BNDESPAR,

subsidiária do BNDES, que havia assumido seu controle através de operações de saneamento financeiro dessas empresas, cuja (re) privatização era muito mais resultado da necessidade de capitalização do BNDES do que parte de um programa amplo de privatizações.

Até meados da década, as grandes empresas estatais mantiveram um bom desempenho, protegidas da ameaça de privatização. Porém, a crise econômica criou uma espiral de difícil solução na medida em que foram cortados ou reduzidos muitos investimentos em infra-estrutura que se relacionam diretamente com a produtividade do sistema econômico brasileiro, que por sua vez também minava qualquer perspectiva de crescimento de longo prazo, conforme se verifica a seguir:

Uma das conseqüências visíveis da crise das finanças públicas no Brasil ao longo das décadas de 80 e 90 foi a progressiva perda da capacidade de o Estado alocar recursos na expansão e manutenção da infra-estrutura. O resultado desse processo foi uma crescente deterioração na qualidade desses serviços, com impactos indesejáveis na produtividade do sistema econômico e na competitividade dos produtos brasileiros. (RIGOLON, 1998, p.135).

Um exemplo interessante é o do transporte rodoviário. Durante a década de 1980 foram restaurados 16.000 km de rodovias e outros 6.500 foram construídos, além de quase 7.000 km pavimentados. Apesar dessas cifras, em 1989 o DNER acusava um déficit rodoviário de 15.000 km (ainda superior ao início da década). Tal déficit se explica pelo fato de as rodovias estarem em estado considerado precário, resultado do período de escassos investimentos do início da década somado ao aumento da demanda por transporte rodoviário, tanto de cargas quanto de passageiros. A prioridade dada à construção e pavimentação de rodovias também colaborou para que as rodovias que careciam de reparos se deteriorassem cada vez mais. Com a Rede Ferroviária Federal ocorreu processo análogo de corte de investimentos ao longo da década, com a Rede se tornando incapaz de cobrir seus custos operacionais, arcar com serviços de sua dívida e com a própria manutenção de sua estrutura e material rodante.

Pego Filho et. al. demonstram bem a relação entre a crise econômica que o país atravessava e a deterioração da infra-estrutura e das empresas estatais:

No caso brasileiro, a dívida externa total chegou a US\$ 102 bilhões (infra-estrutura em torno de 32%), com o serviço próximo a US\$ 10 bilhões ao ano. Dessa forma, de um quadro de importador, o Brasil passou a ser exportador de capital. Como conseqüência direta, a taxa de crescimento do produto interno bruto (PIB) caiu e, também, os investimentos das estatais em infra-estrutura. Entretanto, a partir de 1985, o PIB voltou a crescer, enquanto os investimentos das estatais continuaram caindo, e, em 1990, chegaram a um terço do que eram em 1980. (PÊGO FILHO. et.al. 1999, p.14).

Inclusive, os autores relacionam também os fatores que provocaram a crise das estatais da infra-estrutura com os fatores que configuravam a crise do Estado:

incapacidade de gerar poupança, devido à mudança de prioridade dos gastos por parte do seu maior acionista; pagamento de elevados juros em razão do endividamento crescente e restrição para pegar novos empréstimos; repasses importantes aos fundos de pensão; e incapacidade de redução de custos no curto e médio prazos” (PÊGO FILHO. et.al. 1999, p.14).

Pode-se dizer que esse pano de fundo minou o próprio fundamento do desenvolvimentismo no Brasil, que foi a capacidade do Estado de investir em setores-chave da economia.

A crise dos anos 1980, de início percebida como conjuntural, na verdade se constituiu numa crise de hegemonia, permanecendo sem solução até o fim da década diante da impossibilidade de se elaborar outro padrão alternativo de composição de forças sociais capaz de substituir o esgotado desenvolvimentismo, o que em parte explica também a demora em superar a crise econômica. Diante da crise do Estado e “do reconhecimento dos erros envolvidos nos excessos de estatismo e de protecionismo, tornava-se necessária a definição de uma nova estratégia nacional de desenvolvimento que reconstruísse o Estado brasileiro e ampliasse o espaço coordenador do mercado” (BRESSER PEREIRA, 2003, p. 14-5).

Já para Dathein (2008) a questão sobre a reconstrução do Estado não deveria pautar-se pela crítica radical aos problemas engendrados pelo processo de substituição de importações, mas pela maior participação e inclusão social e democrática, ampliando o controle social sobre o Estado ao invés de considerá-lo ineficiente e economicamente inviável, “alternativamente defende-se um choque democrático sobre esse Estado, com o objetivo de fazer com que cumpra suas funções eficientemente e sem desvios.” (DATHEIN, 2008, p.47).

Em meio aos debates sobre a reforma do Estado e sua adequação à uma nova realidade internacional e nacional, persistiam os problemas que aprofundavam o Estado na crise econômica, e para os quais se volta o foco da atenção do governo civil de Sarney durante o processo de redemocratização do país durante a segunda metade da década: dívida externa, déficit público e inflação.

2.3 – Estado e Desenvolvimento durante a Redemocratização

Foram elaborados diversos planos de combate à inflação durante o governo Sarney, todos com um aspecto em comum: fracassaram. O Plano Cruzado, dado seu retumbante sucesso seguido por igualmente retumbante fracasso, teve um significado profundo para a

crise do desenvolvimentismo, podendo ser considerado seu momento final. De acordo com Fiori (1989), o Plano criou uma expectativa de recuperação da capacidade de gestão econômica do governo brasileiro, retomando a linha mestra desenvolvimentista, agora em um processo aberto de democratização, o que por sua vez garantiria um desenvolvimento com mais equitativo, e justo na distribuição de riqueza. O fracasso do Plano, em 1987, trouxe a realidade da democratização em meio à crise econômica, com elevados índices inflacionários e baixo crescimento, uma conjuntura que questionava e punha em xeque a própria transição para a democracia no Brasil. E, simultaneamente, retomando o debate acerca do papel do Estado, marcado agora pelo avanço da onda liberalizante sobre um pensamento desenvolvimentista cada vez mais perdido na busca de um projeto alternativo, diante de uma burguesia que pendia a favor da subordinação da economia nacional à nova ordem neoliberal que se projetava internacionalmente, abandonando sua “fé” no nacional desenvolvimentismo que assegurara sua expansão e fortalecimento durante as décadas anteriores.

O Plano Cruzado consistiu basicamente no congelamento dos preços que derrubou praticamente da noite para o dia a inflação em 1986, conquistando rapidamente o apoio popular e provocando uma onda de consumo e um espasmo de crescimento na economia brasileira. O Plano levou a intervenção estatal às últimas consequências e por isso seu fracasso foi tão significativo para o esgotamento do projeto desenvolvimentista, como pode ser visto a seguir: “congelaram-se preços e câmbios, reajustaram-se, por uma média semestral discutível, salários e aluguéis [...] O sentido geral do Plano Cruzado foi o de revogar os mecanismos de mercado, substituindo-os por atos do Executivo Federal.” (SINGER, 1987, p.131). Em última instância isso significava que o governo passava a ditar os níveis de equilíbrio, apagando a “memória inflacionária” e estabelecendo uma nova trajetória de equilíbrio e retomada do desenvolvimento.

Para Bresser Pereira, o fracasso do Plano Cruzado em 1987 marcou o fim do período desenvolvimentista ao não conseguir estabilização nem retomada do desenvolvimento e, portanto, sendo incapaz de resolver a crise que se arrastava desde o início da década. Ao longo da vigência do congelamento, o desempenho declinante das exportações, acompanhado do crescimento das importações em virtude da explosão do consumo, reverteu a situação da balança comercial brasileira, iniciando uma trajetória de deterioração das contas externas que culminou com a moratória dos juros da dívida externa, em fevereiro de 1987.

O período que se seguiu até a eleição de Collor foi marcado pela indefinição de propostas políticas, apesar do sucesso da abertura democrática no país e da promulgação da nova Constituição. Com o fracasso, teria ocorrido uma situação de “vácuo político”, uma vez

que “a grande coalizão de classes que caracterizou o Pacto Popular-Democrático de 1977, que trouxe consigo a comunidade empresarial, os trabalhadores organizados e os intelectuais, deixou de existir, e nada ocupou seu lugar.” (BRESSER PEREIRA, 2003, p.272).

Como alguns setores sentiram-se penalizados pelo congelamento, provocando uma alta nos custos que não podia ser repassada aos preços, surgiram os primeiros sinais de desabastecimento no mercado, seguido pela cobrança de ágio e filas para aquisição de determinados produtos, especialmente bens duráveis. Explica-se a repentina alta do consumo causada pela situação ruim em que o Plano deixava poupadores, favorecendo o gasto em consumo, além do aumento de 8% decretado aos salários no momento do congelamento dos preços. Para conter o aquecimento do mercado, surgiram pressões dos empresários a favor do descongelamento, de redução do gasto público e retração do crédito, contrários à substituição dos preços de mercado pelo tabelamento estatal:

O Plano Cruzado provocou uma importante mudança jurídica: restringiu o direito das empresas – vale dizer, dos *empresários* – de fixar os preços das mercadorias que põem à venda. Ele instituiu, via congelamento ou tabelamento, um teto máximo para os preços [...] A partir de março deste ano *nenhum* preço pode ser fixado acima do seu teto, a não ser que o governo altere este último mediante novo tabelamento. (SINGER, 1987, p.213, grifos do autor.).

Parecia realizar-se o sonho do crescimento aliado à liberalização do regime político após o fim da ditadura militar, expectativa essa compartilhada por muitos setores da sociedade. Todavia, a partir do fracasso do Cruzado (e dos planos posteriores), fortaleceu-se o consenso de que a volta ao padrão desenvolvimentista anterior não se concretizaria, embora ainda não se soubesse exatamente o que viria a seguir. Nesse ínterim, se fortaleceram as alternativas liberais, endossadas pela grave situação econômica nacional. Diante da inflação e das restrições externas a capacidade de atuação estatal sofreu forte redução, consagrada politicamente na década seguinte. A partir desse momento, o Estado deixava de lado a preocupação central com o desenvolvimento que caracterizara sua atividade desde a década de 30.

Esse enfraquecimento do debate sobre o desenvolvimento nacional marcou praticamente todos os governos pós-redemocratização, sendo retomado (de modo tímido, é verdade) apenas recentemente pelo governo Lula. De acordo com Magalhães, os governos brasileiros nunca mais pensaram em planos nacionais de desenvolvimento. “Ensaíram, alguns, com muita prudência, orçamentos plurianuais de investimento. Muito mais como mera obediência formal à Constituição do que como elemento integrante de um projeto estratégico.” (MAGALHÃES, 2009, p. 258).

Em meio à conturbada situação econômica vivida pelo País na década de 1980, a promulgação da nova Constituição representou um ponto de extrema importância após mais de vinte anos de ditadura militar. Novamente abria-se espaço para a reivindicação e afirmação de direitos, o que acabou culminando em um documento com forte teor social, recebendo a alcunha de Constituição Cidadã por Ulysses Guimarães. O caráter autoritário predominante no período nacional desenvolvimentista perdia sua sustentação no contexto de insatisfação tanto política quanto econômica, predominante na década de 80.

O Estado havia perdido sua capacidade indutora, a inflação crescia, os trabalhadores voltavam a se organizar e a elite do país dividia-se sem apontar rumos. Será em meio a essa crise e, talvez, em função dela que se recuperam direitos e o Brasil debate, constrói e promulga uma Constituição ímpar, diferente das anteriores. (AMORIM, 2009, p.14).

De acordo com Pêgo Filho et. al., (1999) a Constituição Federal de 1988 priorizou o investimento do setor público, elevando os investimentos de 24% do PIB referente ao período 1977/1982, para 32% referente ao período 1990/1998. Todavia, essa elevação não foi suficiente para regularizar a oferta e a qualidade de vários serviços públicos e infra-estrutura. Isso pode ser explicado em parte pelo aumento do gasto público voltado para serviços públicos como saúde, educação e previdência, em detrimento do investimento produtivo direto do Estado.

A aprovação da nova Constituição atendia à uma reivindicação urgente do povo brasileiro, a universalização dos direitos de cidadania e substituição de um sistema de proteção social excludente por uma ampla rede de proteção social após mais de vinte anos de governos militares que sempre relegaram a questão social à um plano secundário. Além disso, a CF 1988 previa um novo sistema de distribuição de receitas para estados e municípios. Por outro lado, seu alcance foi incapaz de promover reformas profundas na direção de igualdade e justiça, em parte pela composição e atuação do “centrão” durante os trabalhos da Assembleia Constituinte, evitando a aprovação de pautas que tocassem a fundo as desigualdades geradas ao longo do processo de desenvolvimento brasileiro: “apesar da luta popular vigorosa, a Constituição brasileira não mexeu em questões fundantes de uma sociedade mais justa e democrática. Isto é, o país continua a patinar sobre a ausência das reformas estruturantes do capitalismo desenvolvido.” (AMORIM, 2009, p.29). Plínio de Arruda Sampaio (2009) sintetiza a questão afirmando que a Constituição de 1988 conseguiu ser ao mesmo tempo progressista e conservadora.

Todavia, é importante ressaltar a importância da Constituição na afirmação de direitos básicos, como liberdade de culto e expressão, acesso universal à saúde e educação, além de esquemas de seguridade social, podendo ser considerados como os maiores avanços assegurados pelo texto. A Constituição de 1988 foi, sem dúvida alguma, o grande marco para a consolidação da democracia no Brasil.

No tocante aos serviços públicos e infra-estrutura, a Constituição abria a possibilidade de sua concessão à iniciativa privada, mediante regulamentação posterior, conforme consta do art.175. Um aspecto a ser destacado é a manutenção do monopólio estatal sobre a exploração e refino do petróleo pela estatal Petrobrás proibindo-se, inclusive, a celebração dos contratos de risco, ainda que na década seguinte tal monopólio também fosse questionado e revisto sob reflexo da ofensiva neoliberal. Embora a Constituição tenha preservado um caráter nacionalista e aberto à participação estatal, por outro abria também espaço para o mercado, espaço este que foi largamente ampliado pelas emendas constitucionais e pela legislação da década de 1990.

O fato é que, desde a promulgação da CF de 1988, o governo federal tem concedido à exploração da iniciativa privada vários serviços públicos. Inicialmente, as primeiras concessões confundem-se com o processo de privatização de ativos da União – correspondeu à venda de empresas estatais que prestavam serviço de utilidade pública. Naquela fase, o comprador da empresa ficava com a concessão, como ocorreu com a privatização de distribuidoras estaduais de energia elétrica, de hidrelétricas, de empresas de comunicação, entre outras. A fase seguinte corresponde a leilões de concessão; o ganhador da licitação tem de constituir empresa para explorar o serviço de utilidade pública, como ocorreu com as licitações para construção de hidrelétricas, redes de transmissão, exploração de blocos petrolíferos, concessões para recuperação e manutenção de rodovias, entre outros. (SOARES et. al., 2009, p.163)

De acordo com Oliveira (1997) a CF 1988 não foi capaz de resolver uma questão central no debate político e econômico do momento, que era o lugar a ser ocupado pelo Estado. Ao mesmo tempo em que prevê concessões e participação privada, reserva monopólios e permite a livre atuação do Estado nos moldes do Estado desenvolvimentista das décadas anteriores, agora com uma intenção mais “social” e não apenas orientado para o crescimento econômico. Mesmo diante dessa contradição, permanecia ainda viva a tentativa de retomar os trilhos do desenvolvimento sob um governo civil e constitucional. Para Lessa (2009) apesar de todo o revés econômico da década, “houve relutância em abandonar o projeto nacional desenvolvimentista. A Constituição consagrou regras e conceitos que haviam impulsionado e protegido os programas setoriais de energia e de transporte.” (LESSA, 2009, p.90).

No sentido do planejamento, a Constituição previa a realização de planos e orçamentos plurianuais com a finalidade de compatibilizar o desenvolvimento com a democracia, mas não surtiram efetividade ante o abismo de incoerência e inoperância a que foi submetido o Estado brasileiro na década de 1980, mantendo-se a parte da condução de uma estratégia de desenvolvimento: “A aceitação generalizada – em nossos dias praticamente sem oposição – do dogma neoliberal de que *o Estado era o problema a resolver* está na raiz da sua desqualificação como agente do desenvolvimento.” (MAGALHÃES, 2009, p.258, grifos do autor).

Com a deterioração da situação econômica e as restrições externas, a desqualificação do Estado enquanto promotor do desenvolvimento foi ainda mais aprofundada, prevalecendo uma óptica de ajustes de curto prazo, mesmo com a elaboração do Plano Plurianual de Aplicações (PPA) e do orçamento. A volatilidade dos recursos com a economia em descontrole e o apertado esteio das metas de ajuste fiscal ainda colaboram para submeter o Estado à uma gestão imediatista, desprovida de qualquer sentido de planejamento e, portanto, incapaz de articular um projeto de desenvolvimento nacional.

Cabe lembrar que a Constituição de 1988 possui um forte tom social-democrata inspirado no *welfare state* europeu, com participação estatal na economia e na provisão de bens e serviços públicos. Na Europa, nessa mesma época, esse era um modelo “ultrapassado” cujos defensores tentavam protegê-lo da avalanche neoliberal que o culpava pela crise da década de 1970, conforme foi discutido nos capítulos anteriores. Esse caráter da Constituição Brasileira é influente sobre o atraso da implantação das reformas neoliberais no Brasil, sendo esse atraso não só em relação aos países do centro, mas também da própria América Latina, como o México e a Argentina.

Ao longo da década, o programa de desestatização havia atingido resultados muito modestos, obtendo sucesso apenas em ramos que, segundo Pinheiro (2000), o governo nunca deveria ter entrado. Porém, dentre as 17 empresas desestatizadas durante o governo Sarney, havia também importantes indústrias ligadas à siderurgia, celulose e cobre. A criação do Conselho Interministerial de Privatizações (1985) e sua substituição pelo Conselho Federal de Desestatização, segundo Velasco Jr. (1997a), contribuíram para um aperfeiçoamento do processo de privatizações no Brasil, tornando o debate mais visível do que havia sido durante toda a década, o que explica, em parte, o porquê da pouca resistência de setores nacionalistas às privatizações levadas a cabo durante o governo Figueiredo. Um caso problemático de privatização foi o da Mafersa, marcado pela resistência à venda da empresa e sua suspensão. No entanto, no governo Collor, a Mafersa foi, enfim, privatizada.

A partir do início desse processo de definição do Estado em relação à desestatização, permaneceu uma séria desconfiança em relação à uma política de privatizações mais profunda, acentuada pelas regras determinadas pela Constituição:

Em 1989, o Congresso rejeitou a Medida Provisória 26, que sujeitaria todas as estatais à privatização, exceto aquelas que não poderiam ser vendidas por causa de restrições constitucionais. Na prática, a Constituição de 1988 foi claramente estatizante, estabelecendo monopólios públicos nos setores de telecomunicações, petróleo e distribuição de gás e impondo barreiras ao controle estrangeiro dos setores de mineração e energia elétrica. (PINHEIRO, 2000, p.16).

A década seguinte trouxe novos elementos e novas soluções à esse debate, reforçando, inclusive, posições contrárias à Constituição e fortalecendo a crítica ao Estado e tornado irreversível sua desconstrução.

3 – AS BASES DA REFORMA DO ESTADO NO BRASIL

No início da década de 1990, os problemas herdados da década anterior compunham o principal desafio ao primeiro governo eleito pelo voto direto após a ditadura militar. O combate à inflação permanecia como meta prioritária, com o diferencial de que agora seria condicionado ao sucesso da aplicação de uma ampla agenda de reformas na estrutura do Estado brasileiro, pautada pela redução da intervenção estatal na economia, envolvendo a privatização de empresas estatais de grande porte como um passo necessário na estabilização. O tema das privatizações cresceu em importância e tornou-se um objeto de debate público e relevante para toda a sociedade, ao contrário do que havia ocorrido na década anterior, quando o tema foi tratado com menor ênfase e sem grande visibilidade, servindo apenas para sinalizar um compromisso, ainda frágil, do Estado com o empresariado nacional interessado na desestatização, que não alcançou maiores dimensões no debate público. Essa é uma mudança significativa no discurso desestatizante ao longo da década de 1990.

A abertura da economia brasileira era outro ponto importante na agenda do governo Collor. De acordo com Franco, o fechamento brasileiro fora quebrado pelo avanço do processo de globalização, que “subitamente colocou em questão as premissas do modelo econômico anterior, que nos serviram durante várias décadas e que nos davam conforto quanto aos rumos do desenvolvimento” (FRANCO, 1999, p.45). A rigor, não se pode afirmar que o processo de globalização em si seja prejudicial aos países emergentes. Cabe refletir sobre o modo como cada país realizou sua integração dentro das possibilidades abertas nos anos 1980 e 1990.

É importante lembrar que a implantação de políticas de corte liberal chegou com certo atraso ao Brasil, se comparado com outros países latino-americanos como o México e a Argentina. O momento político vivido no País teve grande importância para isso, uma vez que o clima da redemocratização e da afirmação de direitos proposta na Constituição significaram a negação da sociedade à esse projeto. De acordo com Filgueiras (2006, p.84): “A Constituição de 1988, apesar de seus vários equívocos, foi a expressão maior dessa repulsa da sociedade brasileira; por isso mesmo, ela foi o alvo principal tanto do Governo Collor quanto do Governo Cardoso”.

Já sob uma perspectiva liberal, a demora brasileira para aderir às novas idéias é entendido como uma persistência do *status quo* desenvolvimentista que ocupava o Estado e suas instituições:

A força das ideias estabelecidas sobre desenvolvimento, e a influência das instituições e burocracias que as cultivavam, é certamente um elemento crucial para explicar a extraordinária insistência em manter nossas políticas insensíveis às tendências na direção da globalização e às oportunidades aí surgidas (FRANCO, 1999, p.89)

À beira da hiperinflação e na esteira dos malfadados planos dos anos 1980, o governo Collor procedeu a implementação dos planos de estabilização que ficaram conhecidos como Plano Collor I e II que, assim como seus antecessores, seguiram uma trajetória instável que culminou em fracasso ainda mais retumbante e impopular, dado o episódio do confisco das poupanças⁴. O principal objetivo de política econômica de Collor não foi atingido, comprometendo seu projeto mais amplo de reformas estruturais, embora isso não tenha impedido a tomada de decisões importantes como a abertura comercial e a aprovação do programa de privatizações. É importante ressaltar que Fernando Collor foi o primeiro presidente eleito pelo voto direto desde Jânio Quadros, em 1961, o que lhe conferia bom grau de apoio e legitimidade para iniciar o processo de reforma do Estado brasileiro, ainda que suas propostas para essa reforma não fossem muito claras desde a campanha presidencial.

3.1 – Abertura e Privatizações: O PND de Collor e Itamar

As eleições presidenciais de 1989 foram radicalmente polarizadas em torno dos candidatos Fernando Collor e Luiz Inácio da Silva. Como se sabe, diante de uma possível vitória do candidato do Partido dos Trabalhadores, os setores conservadores entraram em pânico, aderindo em massa à campanha do então desconhecido candidato Partido da Reconstrução Nacional. De acordo com Bresser-Pereira (2003, p.273) “a eleição de Fernando Collor de Mello não foi o produto de uma coalizão de classes, nem tampouco representou a vitória de qualquer partido ou tendência política”. Afastado o perigo de uma vitória que trouxesse um projeto de reconstrução do Estado e de reestruturação do capitalismo brasileiro por uma via popular-democrática, Collor garantiu apoio inicial para governar, adotando uma postura liberalizante que pegou desprevenidos os próprios setores da burguesia brasileira, aculturados pelos anos de política econômica de substituição de importações e que ainda

⁴ “A totalidade dos ativos financeiros do país foi atingida por um confisco – que reduziu a liquidez da economia de 25% para 10% do PIB – que seguiu a seguinte regra: dos depósitos à vista e da poupança, os titulares das contas puderam sacar um limite máximo de Cr\$50 mil e, das demais aplicações um limite máximo de Cr\$ 25 mil ou 20% do total – prevalecendo o que fosse maior. Esses recursos foram bloqueados em conta no Banco Central por 18 meses, rendendo correção monetária e mais 6% ao ano, sendo liberados, a partir de 15 de setembro de 1991, em 12 parcelas mensais. Durante 180 dias foi permitida a transferência de valores entre contas (devedores/credores) para pagamentos e o cumprimento de contratos.” (FILGUEIRAS, 2006, p.87).

desconfiavam da agenda liberal. Foram convertidos pelas circunstâncias e, poucos anos depois, já professavam a doutrina.

A campanha de Collor seguiu pela linha da crítica radical ao funcionamento do Estado brasileiro e ao funcionalismo público, sob o slogan do “caçador de marajás”. Ao atacar o Estado e os servidores, associando-os à ineficiência, burocracia e privilégios, colocava-se a ideia de que a intervenção estatal é por si mesma indesejável, associando-a aos vícios que se acumularam sob a égide da industrialização brasileira nos anos do autoritarismo. Defender o Estado tornou-se ultrapassado, abrindo caminho para uma modernidade pelo mercado e pela globalização.

Diante da situação econômica fora de controle e da necessidade de rearticulação do Estado brasileiro, a grande inovação política do governo Collor foi propor um plano de estabilização associado a um projeto de reforma do Estado, redefinindo suas relações econômicas e seu papel de interventor. A articulação entre reforma do Estado e estabilização econômica foi definitiva, impulsionando a agenda de reformas que vigorou durante a década de 1990. No entanto, segundo Belluzzo e Almeida, a orientação liberal enfatizada no processo de reforma do Estado brasileiro em seu tripé formado por reforma fiscal, reforma administrativa e privatizações, não seria capaz de “reorientar o Estado para permitir a recuperação da capacidade do gasto e do investimento público no campo social e da infraestrutura. (BELLUZZO e ALMEIDA, 2002, p.280).

De início, uniram-se sob o mesmo teto da reforma do Estado neoliberais e reformadores que acreditavam na possibilidade de introduzir-se aos poucos mais mercado na economia brasileira, redefinindo o âmbito da ação estatal e criando um ambiente nacional integrado e competitivo a nível internacional. Em pouco tempo, seu governo tornou o debate sobre reforma do Estado acessível, ao servir como intersecção para diversas posições acerca do tema, agora tornando as idéias liberalizantes publicamente aceitáveis e defensáveis, sob o manto da modernização/integração.

Para Nassif (2007) o governo Collor, de início, representou a possibilidade de se realizar uma modernização no nacional-desenvolvimentismo capaz de tornar a economia brasileira enxuta e competitiva, realizando uma reforma ampla e abrangente no setor público e proporcionando ao setor privado as bases para a integração na economia internacional, que atravessava um período de intensa globalização. A abertura dos mercados brasileiros permitiria o florescimento da concorrência, criando um ambiente competitivo no qual as empresas brasileiras deveriam buscar melhorar sua eficiência para inserir-se no mercado, diferentemente do protecionismo do período anterior que provocara distorções de grande

impacto na estrutura produtiva brasileira. De acordo com o autor, desde meados da década de 1980 vinha sendo elaborado dentro do BNDES um programa de modernização da economia brasileira, orientado pela noção de Integração Competitiva. Essa visão era inspirada pelo pensamento de Ignácio Rangel, que desde o fim da década de 1970 enxergava o esgotamento financeiro do Estado brasileiro, defendendo uma participação do capital privado na infraestrutura e a maior competitividade da economia nacional. Essas ideias tiveram certa influência já sobre o governo Sarney, como a abertura progressiva (redução da lista de proibição de importações, privatizações).

Essa corrente era também contrária à uma abertura indiscriminada do Brasil ao exterior. Guardava-se a noção do Estado nacional como dotado de grande responsabilidade nesse processo de reestruturação, ao proporcionar um ambiente econômico competitivo e integrado, que salvaguardasse a posição nacional para muito além de uma inserção por vantagens absolutas e comparativas naturais. Ao setor público caberia uma ação objetiva, que atuasse de modo a fomentar tanto a competitividade quanto a eficiência, sendo composto de um núcleo de atividades muito mais restritas e estratégicas do que o amplo leque construído ou encampado pelo Estado desenvolvimentista. Teoricamente, é uma percepção análoga à posição defendida por Velloso (1986) quatro anos antes:

O objetivo [...] é consolidar no País uma economia de mercado que, reconhecendo a problemática do *latecomer* (um conceito pragmático, e não ideológico), seja capaz de ascender a novos estágios de industrialização e desenvolvimento, com crescente poder de competição internacional e sem ruptura da estrutura empresarial existente. Estrutura na qual a empresa privada nacional se afirme, crescentemente, como líder do processo (VELLOSO, 1986, p. 460).

O objetivo dessa proposta era o fortalecimento do Estado e da estrutura econômica nacional. Dentro do conceito mais amplo de “reforma do Estado”, as posições predominantes eram referentes à uma liberalização acompanhada da significativa redução do Estado enquanto agente do desenvolvimento, representada por quadros da PUC-RJ; e por uma liberalização mais controlada, na qual o Estado resguardaria seu papel estratégico na promoção do desenvolvimento nacional, hipótese formulada de dentro do BNDES a partir de trabalhos técnicos desde a década de 1980. A composição do governo Collor refletia esta dualidade que, sob o signo do neoliberalismo, é muitas vezes negligenciada, tomando-se o governo Collor como um todo homogêneo no tocante às posições liberais.

Os ministérios e secretarias desse governo ilustram bem essa situação. Ao lado de intelectuais e personalidades importantes na abertura democrática, como José Goldemberg (Ciência e Tecnologia), Sérgio Rouanet (Cultura), Adib Jatene (Saúde), conviveram antigos

aliados dos militares como Jorge Bornhausen (Ministro-chefe da Secretaria de Governo) e Ricardo Fiúza (sucessor de Bornhausen). Com a ala conservadora ocupando postos-chave do governo e fazendo a articulação política, assegurou-se a consecução do projeto neoliberal emanado do poderoso Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento, além do Banco Central e do BNDES, atuando na mesma direção, abafando a oposição intra-governo. É interessante como o liberalismo do governo Collor foi endossado mesmo pelo então ministro da Infra-estrutura, Ozires Silva, ex-presidente da Petrobrás e um dos fundadores da Embraer, bem como de seus sucessores na pasta, Eduardo Freitas Teixeira e João Santana. Assim, no governo Collor, a reforma do Estado brasileiro enquanto agente do desenvolvimento perdeu espaço frente ao fortalecimento de uma posição mais neoliberal:

A equipe econômica de Fernando Collor chegou imbuída das idéias de abertura da economia, mas, num primeiro momento, acabou pendendo para as teses da PUC-Rio, radicalmente liberais, que rezavam que o governo não deveria se imiscuir em questões de política industrial. (NASSIF, 2007, p.154).

O fracasso da política econômica de Collor, a força dos movimentos sociais e o peso parlamentar obstaculizaram a agenda neoliberal no Brasil. Some-se a isso o peso e a complexidade da economia brasileira, envolvendo muitos interesses de setores distintos, dificultando a construção de um consenso em torno do tema. Todavia, as políticas de abertura da economia e de privatizações que constituíram os pilares do programa liberal de Collor, prosperaram, ganhando força ao longo da década.

O programa de privatizações proposto por Collor no primeiro dia de governo através da Medida Provisória 155/90, embrião do Programa Nacional de Desestatização, guarda diferenças importantes da experiência privatizante da década anterior. Incluía grandes empresas, de setores tradicionais da ação estatal no Brasil, muitas das quais haviam sempre sido propriedade estatal (nas privatizações da década de 1980, apenas foram vendidas empresas absorvidas pelo Estado). Mas para além dessas diferenças, o fato de as privatizações propostas por Collor fazerem parte de um programa amplo de reestruturação e reforma do Estado brasileiro, sendo consideradas uma parte fundamental desse programa, distingue claramente o intento privatizante da década de 1990 daquele ocorrido em 1980. De acordo com Almeida (1999), esse atrelamento do programa de privatizações à política de estabilização econômica constituiu uma alteração rápida e dramática no tratamento das privatizações.

Se comparado à experiência da década de 80, o PND do Governo Collor apresentava particularidades importantes: i) inclui um número maior de grandes empresas, seja o tamanho

definido pelo valor dos ativos, do patrimônio líquido ou do número de empregados; ii) é muito maior em termos de valores (só com a privatização da siderúrgica Usiminas, o governo arrecadou o dobro de todo o montante dos anos 80); iii) embora haja casos de reprivatizações, várias empresas vendidas tinham sido estatais desde sua origem; iv) a privatização foi parte de uma agenda ampla de reformas estruturais, incluindo uma nova política industrial e a redução do déficit público; v) a privatização tornou-se, nos anos noventa, peça chave do chamado ajuste estrutural de várias economias ocidentais; vi) as privatizações passaram a contar com maior apoio e legitimidade outorgada pela escolha direta do presidente, cuja campanha já havia sido marcada pela defesa da reforma do Estado; vii) a redução das críticas da oposição ao PND; viii) a privatização foi regida por uma lei, aprovada pelo Congresso Nacional através do voto da maioria dos seus membros, o que conferiu base mais sólida à política de desestatização (PINHEIRO e OLIVEIRA FILHO, 1991).

No plano político, a regulamentação do programa de privatizações por uma lei própria, o apoio político e a legitimidade conferidos pela eleição direta marcavam a institucionalidade do projeto de reforma do Estado. A Lei 8.031/90 criou o Programa Nacional de Desestatização em 12 de abril de 1990, sendo alterada diversas vezes posteriormente, até ser substituída em 1997. Entre os objetivos do referido programa estavam o redesenho do parque industrial brasileiro, a conquista da estabilidade econômica e a redução da dívida pública. O artigo 1º parágrafo I do PND consolida a idéia de “atividade indevidamente explorada” pelo Estado. Um dos objetivos estabelecidos pelo programa para as privatizações seria a redução da dívida pública através da desoneração do setor público o que, pelo contrário, não ocorreu.

Outra justificativa foi a possibilidade de o Estado, uma vez livre do “ônus empresarial”, poder investir adequadamente nas atividades em que sua presença é fundamental. É interessante notar que tanto as atividades consideradas indevidamente exploradas pelo Estado quanto aquelas em que sua participação é fundamental não são detalhadas, abrindo espaço para diferentes interpretações acerca do que são tais atividades e de sua inclusão ou não no âmbito do PND. Essa transferência de tais empresas pode representar a sua estagnação ou até retração, uma vez que deixam de ser ferramentas diretas para o desenvolvimento nacional:

A privatização dos setores estratégicos da economia se inscreve, em geral, num quadro de crescente desnacionalização destes, de abdicação da direção do processo de desenvolvimento por parte do Estado [...] além disso, a privatização de certas empresas estatais transfere para fora do país o poder de decisão no tocante a setores fundamentais da economia. (SOARES, 1991, p.16-7).

Durante o governo Collor, o *status* conferido às privatizações também muda sensivelmente: deixa de significar apenas a retirada do Estado de certos setores e passa a representar também uma peça fundamental no sucesso dos planos de estabilização. A percepção de que a inflação brasileira advinha do descontrole fiscal do setor público elevou as privatizações à condição de meio para que se chegasse ao fim do controle da inflação e das contas públicas, uma vez que a venda de empresas estatais contribuiria de várias maneiras para a redução do endividamento e aumento da poupança pública, liberando o Estado de arcar com o ônus do investimento e do endividamento dessas empresas, além de torná-las mais produtivas e voltadas somente à seus objetivos comerciais, eliminando subsídios e incentivos para metas sociais e estratégicas que iam além da produtividade (PINHEIRO e GIAMBIAGI, 1992).

A atração de investimentos estrangeiros para setores nos quais o Estado não tinha mais condições de investir foi alardeada como a grande solução para a recuperação do investimento na infra-estrutura brasileira, idéia essa que se disseminou especialmente após 1994. O fato de o governo brasileiro atender uma reivindicação antiga do capital estrangeiro, que era a redução da participação do Estado na economia brasileira, sinalizava para um maior empenho desse capital nos setores antes controlados pelo Estado.

De acordo com essa lógica, Pinheiro e Giambiagi (1992) apontam para o programa de privatizações de Collor como uma ferramenta para obtenção de credibilidade internacional, ao demonstrar o compromisso sólido e institucional do governo em seguir um processo de reformas que rompia com a tradição desenvolvimentista de fechamento da economia e de sua estatização. Ao proceder à privatização de importantes companhias estatais, o governo sinalizava a ruptura de um pacto nacional-desenvolvimentista que predominara desde a década de 1930, indicando sua disposição de realizar uma reforma mais profunda no caráter do Estado brasileiro. Dessa forma, o Brasil daria seus primeiros passos na inserção internacional competitiva dos anos 1990, demonstrando à seus credores e parceiros a “modernização” do Estado brasileiro para esta etapa marcada pela abertura e liberalização:

A privatização, assim como outras reformas de cunho liberal, aparece sistematicamente sob a forma de condicionalidades, explícitas ou não, na concessão de empréstimos por organizações multilaterais como o Banco Mundial e o FMI e tem um importante papel de sinalizar para governos e credores externos a adesão do Brasil ao consenso de Washington, facilitando as negociações externas e abrindo portas para empréstimos e investimentos estrangeiros (PINHEIRO e GIAMBIAGI, 1992, p.6, grifo dos autores).

O governo Collor também iniciou outro processo basilar do programa de liberalização brasileiro, que foi a abertura do País às importações. A crítica à indústria automobilística,

(comparação dos carros brasileiros com carroças) se tornou famosa à época, e foi um símbolo desse processo, ressaltando a inferioridade da indústria brasileira, protegida e subsidiada, em relação à produção estrangeira, de maior qualidade e mais competitiva. O gesto foi também uma forma de ganhar o apoio popular para a abertura, pela demonstração de superioridade, qualidade e preços que beneficiariam a todos os brasileiros quando as barreiras ao mercado externo fossem enfim derrubadas. Assim, “deu-se início de fato à abertura das importações, ao desmonte dos controles de câmbio e de comércio exterior, dos controles de preços em setores vitais da economia, além do início do programa de privatizações [...]” (ARAÚJO, 2005, p.298).

Filgueiras (2006), afirma que a abertura expôs repentinamente a produção nacional à concorrência estrangeira. Para o autor, o processo de abertura deu-se por meio da “eliminação de todas as isenções, término do sistema de anuência prévia para importações, fim do anexo ‘C’ da Cacex, suspensão da exigência de programação anual para importar e extinção das Zonas de Processamento de Exportação (ZPEs).” (FILGUEIRAS, 2006, p.88). Já para Bresser-Pereira (2003), a abertura pode ser considerada a grande herança positiva do governo Collor, uma vez que permitiu a modernização e reestruturação industrial brasileira, tornando parte do parque industrial brasileiro apto a concorrer nos mercados estrangeiros. Belluzzo e Almeida (2002, p.293), consideram que o andamento da reforma liberalizante do governo Collor deveu-se em grande parte à questões políticas: “O excessivo liberalismo deste governo encerra, portanto, um componente de legitimação política que, no mínimo, prejudicou a organização e o andamento das suas políticas.”

Em meio à abertura e privatizações a reforma do Estado era colocada em movimento, pautada pela novidade da “sincronização” do Brasil com os países desenvolvidos em seu movimento de integração e modernização:

O argumento constante nos debates sobre a reforma do Estado era a preocupação de que o Brasil não perdesse o “bonde da história”, ou seja, se o Primeiro Mundo está mudando, então o Brasil, caso não mude também, poderá perder sua oportunidade de se integrar. A reorientação explícita da política externa de Collor de uma posição terceiro-mundista para uma (re)identificação com as democracias industriais, especialmente as européias, ajudou a canalizar o fluxo de idéias e informação (SCHNEIDER, 1992, p.9).

O impeachment de Collor em 1992 interrompeu temporariamente o andamento da reforma, e o contexto que se seguiu parecia sugerir o abandono da proposta: ao seu início o governo Itamar Franco suspendeu os leilões de privatização da Ultrafértil (empresa de fertilizantes pertencente ao grupo Petrobrás) e da Companhia Siderúrgica Nacional. Ao fim do governo, apesar de todo o avanço realizado em direção à políticas orientadas para o mercado,

as reformas inconclusas representavam, para Franco (1999, p.114-5), uma “combinação complexa de liberalismo tímido, inércia institucional e burocrática, improvisação, permeabilidade a influências políticas e até mesmo corrupção.”

Itamar Franco era um político tradicionalmente ligado às posições nacionalistas, opostas à rota de “modernização” empreendida pelo seu antecessor, deixando as correntes reformistas em estado de alerta. Sua posse foi um banho de água fria para as forças liberalizantes, mas que não durou muito tempo. Sua administração, ao compartilhar da lógica da reforma do Estado como premissa para a estabilização, prosseguiu com as reformas liberais. Para isso colaborou decisivamente o estágio de paralisação do governo provocado pela inflação, que impedia uma retomada nacionalista.

Ao final de seu mandato, Itamar Franco havia surpreendido tanto seus críticos quanto seus apoiadores, ao levar a cabo a política de privatizações traçada no governo Collor, inclusive concluindo os processos de privatização da Ultrafertil e da CSN. Dentre as outras empresas privatizadas no governo Itamar estavam a Acesita, Cosipa e Açominas, no setor siderúrgico; Companhia Brasileira de Estirenos, Poliolefinas e Oxiteno, no setor petroquímico, aprofundando o programa de privatização de importantes empresas de setores cruciais da economia brasileira (VELASCO JÚNIOR, 1997a). No governo Itamar, também já se encontram alguns indícios de modificações no setor elétrico, que viriam a atuar para a privatização posterior do setor, o que também pode ser relacionado ao posicionamento do Banco Mundial divulgado em documento de 1993, no qual declarava a importância de se evitar a interferência governamental no setor elétrico como pré-condição para qualquer empréstimo do banco ao setor.

Todavia, durante o governo Itamar Franco, o programa de reformas estruturais do Estado desacelerou, apesar do ritmo da desestatização. Itamar readmitiu os servidores demitidos por Collor e garantiu aumentos ao funcionalismo que se chocavam com a proposta de corte de gastos e ajuste fiscal. Entre Collor e Itamar foram privatizadas 33 empresas, sendo a grande maioria delas do setor estatal industrial. Mesmo mantendo o programa de privatizações, o governo Itamar Franco manteve o setor de infra-estrutura sob controle estatal, de acordo com a Constituição de 1988. À este respeito, é interessante acrescentar que o processo de revisão constitucional previsto para o governo Itamar Franco foi adiado para o próximo mandato, sendo assim realizado por um governo eleito diretamente pelo voto e com maior controle sobre a situação política e econômica do que o alcançado até então pelo governo Itamar.

Originalmente, estavam excluídos do PND diversos setores, tais como telecomunicações, hidrocarbonetos e Banco do Brasil, de acordo com a Constituição Federal de 1988. O artigo 3º da lei que criou o PND garante inclusive o monopólio da exploração, transporte e refino de petróleo para a Petrobrás, de acordo com a lei do Petróleo de 1953. À este respeito, Pinheiro e Giambiagi (1992, p.32-3) alertavam que seria necessário ainda um avanço na direção da privatização da infra-estrutura, insuficiente até o momento. Afirmavam que:

A extensão da privatização aos setores de serviços de utilidade pública, transportes e comunicações terá de esperar a reforma da Constituição, o maior engajamento dos governos estaduais com o processo e o desenvolvimento de um aparato institucional e regulatório mais sofisticado e estável do que o existente hoje no país. (PINHEIRO e GIAMBIAGI, 1992, p.32-3).

O avanço do programa em setores como navegação de cabotagem, gás, mineração de ferro, telecomunicações e eletricidade só foi possibilitado por meio de emendas constitucionais a partir de 1995, quando a política de privatização já havia conquistado certo grau de legitimidade, chegando a incluir a quebra do monopólio estatal do petróleo em 1997. Apesar de incluída no PND pelo Decreto 473/92, a privatização da infra-estrutura ferroviária só veio a ocorrer no governo de Fernando Henrique Cardoso. O avanço era impossibilitado por diversos fatores vigentes até 1994, tais como a má situação financeira das empresas, a dificuldade de se avaliar seus ativos, a resistência pública quanto às privatizações, a fragilidade dos governos Collor e Itamar, além da proteção constitucional à alguns setores e a instabilidade econômica que impedia o progresso de qualquer programa de reformas mais profundo que envolvesse privatizações.

A lista inicial proposta pelo PND incluía 31 empresas para desestatização. Foram desestatizadas 33 empresas entre 1990 e 1994, sendo 8 do setor siderúrgico, 15 do setor petroquímico, 5 de fertilizantes e outras 4 de outros setores. O Decreto 1.068 de 1994 incluiu no PND as participações minoritárias controladas pelo Estado, culminando na realização de mais 35 leilões até 2003.

O início do processo de desestatização promovido pelo PND foi marcado pela baixa participação de investidores estrangeiros na aquisição dos ativos públicos. Já nas privatizações de infra-estrutura realizadas após 1994, a participação desses investidores foi majoritária. Entre 1990 e 2003, o PND obteve mais de 30 bilhões de dólares em receita com as privatizações, valor que chega a quase 40 bilhões se se incluem as transferências de dívidas ao setor privado. No total, as cifras obtidas na soma dos programas de privatização estaduais,

federais, do PND e incluindo as teles chegam a aproximadamente US\$ 105 bilhões, como pode ser visualizado pela tabela abaixo:

Tabela 1 - Privatizações no Brasil – 1990/2003 (US\$ bilhões)

Programa	Receita de Venda	Dívida Transferida	Resultado Total
Privatizações Federais	59,5	11,3	70,8
PND	30,5	9,2	39,7
Empresas de Telecomunicações	29,0	2,1	31,1
Privatizações Estaduais	28,0	6,7	34,7
Total	87,5	18,0	105,5

Fonte: BNDES (2003)

Nesse mesmo período, foram realizadas 69 desestatizações pelo Plano, incluindo setores como siderurgia, petroquímica, fertilizantes, transportes e energia. Este último setor foi incluído por decreto nos anos de 2001 e 2002.

3.2 - O plano Real

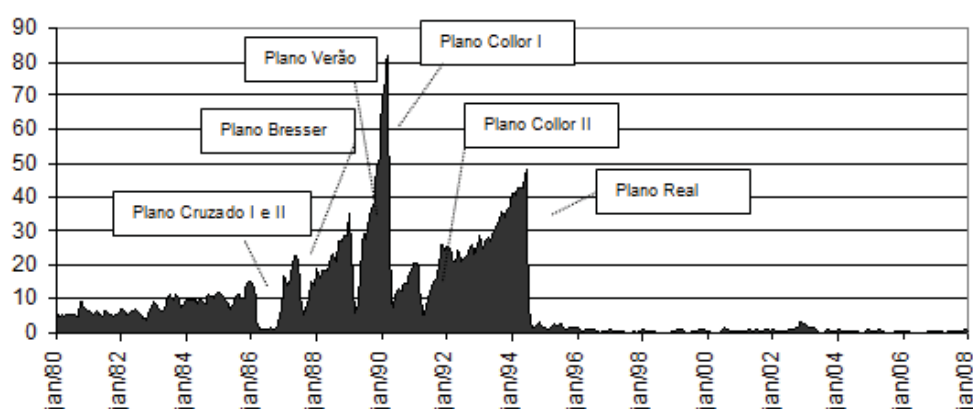
O Plano Real foi um marco para o progresso do instável programa de reforma do Estado brasileiro, constituindo o passo decisivo rumo à sua segunda fase, que se consolidou durante o governo Fernando Henrique. É impossível pensar no aprofundamento das reformas orientadas para o mercado na segunda metade da década de 1990 sem compreender a importância do Plano Real para o processo. Nesta seção, serão traçadas as diretrizes fundamentais do Plano e sua vital articulação com o projeto de reforma do Estado.

No novo modelo inaugurado pelo Real, tenta-se desfazer a identificação entre desenvolvimento e gasto público. De acordo com Franco (1999), a Constituição Federal de 1988 impôs gastos de custeio permanentes, que impedem a criação de poupança pública como houve na década de 1970 e, conseqüentemente, minaram a capacidade de investimento do setor público, abrindo-se o espaço para que essa responsabilidade recaia sobre o setor privado. Ocorre que o investimento privado não assumiu completamente o espaço a ele destinado, comprometendo o crescimento econômico e a recuperação da infra-estrutura. A política econômica inaugurada pelo Real é parte desse desvio.

A inflação elevada e a instabilidade macroeconômica foram fatores importantes que contribuíram para o passo relativamente lento das privatizações no Brasil durante os governos

Collor e Itamar. A incapacidade em se equacionar esses dois problemas foi decisiva para que a reforma somente progredisse rapidamente a partir de 1995. Ao mesmo tempo em que o Plano Real rompe com o passado inflacionário, ele é também uma continuidade dos fundamentos propostos na administração Collor, com o diferencial de representar seu maior aprofundamento e também sua institucionalização, tornando-os bases intocáveis da política econômica nacional. O Plano Real parte da premissa de que a vitória sobre a inflação é o resultado da definição de um novo modelo de desenvolvimento, cujos eixos principais de transformação eram privatização e liberalização.

Gráfico 2 – Inflação Mensal INPC 1980-2008



Fonte: Paulino (2010)

O fim da inflação, após mais de uma década de planos, choques, remarcações de preço, confiscos e outras surpresas garantiu o prestígio político do governo Itamar Franco em seus últimos seis meses. Possibilitou também a eleição de um sucessor, o Ministro da Fazenda Fernando Henrique Cardoso. Com o sucesso do Plano, Fernando Henrique disparou nas pesquisas de opinião para as eleições presidenciais, ultrapassando e vencendo o candidato do Partido dos Trabalhadores ainda no primeiro turno.

De acordo com Filgueiras (2006), o Plano Real é o resultado da confluência de três fenômenos que conformaram o desenvolvimento do capitalismo no último quartel do século XX: o avanço do liberalismo, a o processo de reestruturação produtiva e a reafirmação do capitalismo em sua fase de mundialização. Dessa forma, o Plano não deve ser entendido como uma peça de estabilização econômica avulsa, mas sim como um programa de reestruturação do Estado e da economia nacionais atuando dentro de uma nova lógica global representada pelo Consenso de Washington.

A abertura do comércio exterior somada à sobrevalorização do Real aumentou a desproteção e a impossibilidade de competição nacional, pressionando a atividade manufatureira do país. Essa característica foi descrita por Coutinho (1997) como o “viés anti-produção e pró-importação” da política econômica, onde jaz um dos vícios principais do Plano Real: o câmbio valorizado minou as exportações, que acabam por bloquear o crescimento da economia brasileira. O País entra num circuito de financiamento externo para fechar suas contas, cuja deterioração conduz à necessidade de se restringir o crescimento para reduzirem-se as importações, que não podem ser cobertas pelas exportações graças ao câmbio apreciado. Ou seja, o país fica praticamente proibido de crescer. Através da restrição creditícia e da manutenção dos juros elevados, o crescimento é abortado. Se ele ocorre, o déficit em conta corrente é ampliado, requerendo nova rodada de medidas restritivas. Mas a retórica oficial possuía outra visão, conforme atesta Franco, “a moeda e o câmbio jamais serão elementos determinantes do processo de desenvolvimento econômico.” (FRANCO, 1999, p.23).

A estabilidade conseguida após 1994 é devida ao momento vivido no contexto internacional, marcado pela reversão da política dos EUA de manter juros elevados, o sucesso da renegociação da dívida externa no âmbito do Plano Brady e principalmente a liquidez abundante no mercado internacional. Conforme definiu Sayad (1997, p.79), “o sucesso do Plano Real depende da abundância da oferta de dólares estáveis para a economia brasileira.” O Real obteve sucesso de seu lançamento até o início de 1995. Enfim, parecia que a era do crescimento com estabilidade havia chegado:

No início do Plano Real, a economia conseguia crescer a 5,5% ao ano sem déficit em conta-corrente, carga tributária de apenas 26% do PIB, a dívida pública de R\$ 30 bilhões. [...] Da noite para o dia, dezenas de milhões de pessoas saíram da linha da miséria para a do consumo com o mero fim da inflação. No final de 1994, as previsões de aumento nas vendas de automóveis, eletrodomésticos, bens de consumo não-duráveis, alimentos, incendiavam a imaginação das multinacionais. [...] Todas as peças do jogo de xadrez estavam no tabuleiro. Faltava apenas uma remonetização bem-feita, uma operação competente no período de transição para a estabilidade, para evitar a volta da inflação e permitir ao país recuperar definitivamente sua vocação desenvolvimentista. (NASSIF, 2007, p.181).

O *boom* de consumo possibilitado pela estabilização dos preços e a possibilidade de se fazer compras à prazos mais longos garantiram a eleição de Fernando Henrique e legitimaram a política de abertura, liberalização e privatização:

Em síntese, a abertura da economia, com a queda abrupta das alíquotas do Imposto de Importação, o câmbio nominal relativamente estável e com o Real sobrevalorizado frente ao dólar, o controle dos preços dos serviços públicos e os preços dos produtos agrícolas, cuja variação média ficou abaixo de 10% - inclusive

com a queda nominal de alguns deles, em virtude da super-safra, do congelamento dos preços mínimos e das importações – foram as razões fundamentais para a derrubada da inflação, no primeiro ano de existência do Real, para a casa dos 30%, considerando-se uma média de todos os índices de preços que são calculados para a economia brasileira (FILGUEIRAS, 2006, p.125).

Mas já em meados de 1995 essa euforia teve fim como reflexo da crise mexicana, expondo pela primeira vez uma fraqueza que seria bastante comum ao longo da década: a vulnerabilidade externa. Os efeitos dessa crise, que ameaçavam as reservas e a credibilidade brasileira, foram contornados pela elevação dos juros, o que freou o crescimento a partir de julho de 1995, colocando em dúvida a possibilidade de se retomarem altas taxas de crescimento concomitantes à política de estabilização. De qualquer forma, as crises que se sucederam tiveram impactos diferenciados sobre o Plano que, bem ou mal, resistiu à todas, garantindo seu sucesso na estabilização dos preços entre 1995 e 1998. Mas ao longo e ao fim desse período, o Plano Real foi seriamente ameaçado pelo elevado desequilíbrio externo (com forte responsabilidade do aumento das importações sem contrapartida nas exportações) e pela crise fiscal insolúvel, alimentada pela crescente dívida pública). Ou seja, conformou-se um cenário no qual a tão falada estabilidade era restrita aos preços domésticos.

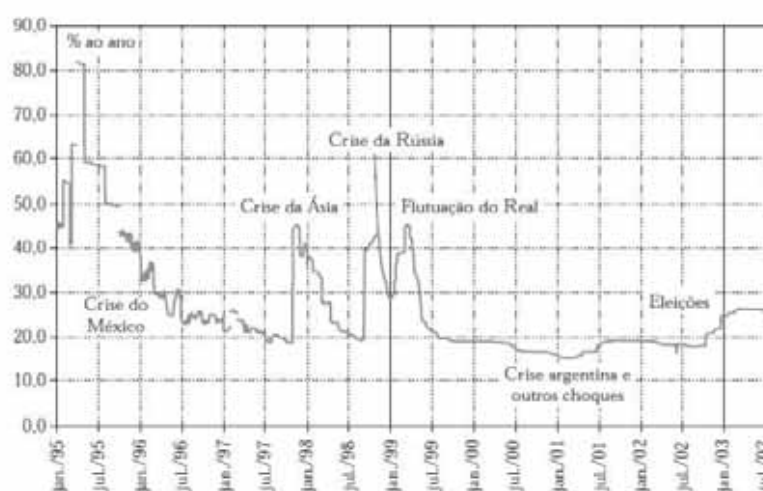
Condicionou-se o desempenho do País ao sucesso de uma inserção subordinada na nova ordem que se configurava na década de 1990, tornando o país extremamente vulnerável às crises internacionais, como se verificou após as crises mexicana, asiática e russa. Apesar de as empresas brasileiras terem tomado emprestado vultosos recursos no exterior quando da estabilização, ampliando a vulnerabilidade externa brasileira, o mecanismo de financiamento das contas nacionais a partir da atração de capitais de curto prazo redefiniu a dependência da economia brasileira. Em pouco tempo havia-se alienado parte da soberania frente aos fundos especulativos e de curto prazo, detentores de liquidez tão necessária ao sucesso do Plano.

Desse modo, a lógica que segura os preços é a mesma que ameaça a estabilidade monetária, pois aprofunda a dependência externa, acelera violentamente o endividamento do Estado e fragiliza as finanças públicas, eleva e muda de perfil o endividamento externo – com a diminuição dos prazos de empréstimos e uma maior participação do setor privado –, reiterando, permanentemente, limites estreitos para o crescimento da economia. (FILGUEIRAS, 2006, p.33).

O financiamento através de fluxos de curto prazo garantiu o primado do capital financeiro sobre uma estrutura industrial criada ao longo de anos de protecionismo, transferindo para o mercado o controle da política fiscal e monetária, tornando-as subordinadas ao capital externo. Com esse controle, o mercado ditaria as decisões mais adequadas (do seu ponto de vista), sinalizando com a fuga de capitais para qualquer medida destoante de seu interesse, reafirmando o controle estrito sobre o governo. As análises das

agências e bancos internacionais impunham um firme freio à qualquer sinal de mudança naquilo que consideravam a “boa” política econômica, o que pode ser exemplificado pelo temor causado nos mercados pelos bons resultados obtidos pelo candidato Lula nas pesquisas de opinião para as eleições de 2002. “A cada ataque especulativo, [...] repetia-se à exaustão que a saída consistia em ampliar cada vez mais as vantagens, reduzir cada vez mais as limitações, aumentar cada vez mais os juros” (NASSIF, 2007, p.232).

Gráfico 3 – Taxa Selic 1995- 2003 (em %)



Fonte: Oliveira e Turola (2003)

A abertura comercial e a sobrevalorização do real foram sustentadas pelas elevadas taxas de juros, deprimindo a atividade econômica doméstica ao mesmo tempo em que prejudicava também as exportações. Em pouco tempo tornou-se claro qual era o modelo criado pelo Real, baseado na atração de capitais especulativos de curto prazo, incapaz de sustentar uma retomada do crescimento:

Ora, a natureza dos fundos que ingressavam no país era mais que conhecida. Eram fundos avaliados permanentemente, buscando o máximo de rentabilidade com liquidez. O sistema de avaliação de risco, por parte das agências de *rating*, tornava esses capitais muito mais suscetíveis a situações de risco, passando a exigir mobilidade absoluta. Como pretender que viessem financiar a infra-estrutura, o desenvolvimento, ou que se tornassem os batedores que antecederiam o investimento de longo prazo? (NASSIF, 2007, p.200).

As acirradas críticas da equipe econômica do governo FHC ao gasto público e ao endividamento estatal eram contrariadas pela sua própria política, que consistiu no endividamento improdutivo do setor público como resultado da política de juros elevados. O Estado brasileiro seguiu ainda uma trajetória de endividamento, mas, ao contrário do que

ocorria até os anos 1970, o endividamento não se converteu em investimento, mas na busca de credibilidade frente aos investidores internacionais.

A aguardada retomada do crescimento econômico após o Plano Real, frustrada em meados de 1995, tornou-se vítima de uma dupla armadilha: do modelo macroeconômico estagnado pela política de juros e câmbio e, também, de sua restrição pelo abandono do investimento em infra-estrutura:

Há 12 anos, praticamente, não se investe na infra-estrutura rodoviária, ferroviária, de energia, etc. Os investimentos terminaram todos em 1984 e 1985. Hoje, temos restrições de toda a natureza. Um desenvolvimento um pouco mais rápido de 6 ou 7%, se não for precedido de um trabalho importante em estradas, em geração de energia, na preparação dos portos, rapidamente vai produzir gargalos de todas as formas. (DELFIM NETTO, 1997, p.97).

Para o autor, os recursos que anteriormente eram aplicados na infra-estrutura foram dissipados entre o custo da dívida pública e a manutenção dos servidores, especialmente dos inativos. Na mesma linha de argumentação, Araújo (2005) sugere que o abandono da infra-estrutura é nocivo ao próprio Plano, uma vez que estrangula qualquer possibilidade de uma retomada do crescimento. Trata-se de

Atrasos que prejudicariam o próprio plano, como a não-construção de linhas de transmissão de energia e o abandono da manutenção mínima da malha rodoviária não-pedagiada, levaram ao sucateamento da própria infra-estrutura minimamente necessária ao funcionamento da economia do país, abstraindo-se qualquer crescimento. (ARAÚJO, 2005, p.609).

O Plano Real não se constituiu apenas em um programa monetário, mas num programa completo de reformas, entre as quais as privatizações ocupavam um lugar central, incluindo-se agora a infra-estrutura como um setor privatizável. A única solução possível para recuperar o atraso do setor, quase completamente abandonado durante as décadas de 1980 e 1990 foi o seu financiamento por meio do capital privado. De acordo com Franco, “a dinâmica básica do desenvolvimento brasileiro começa a prescindir das ações de governo, especialmente no que se refere aos grandes programas e projetos de investimento, embora isto não seja o caso no tocante à configuração macroeconômica básica” (FRANCO 1999, p.66). Nesse contexto, o papel reservado ao governo é de repensar a própria ideologia do desenvolvimento dentro de um quadro no qual a eficiência do Estado prescinde da iniciativa empresarial pública.

O sucesso do Plano Real na contenção da inflação foi o principal elemento que possibilitou o avanço do programa de privatizações sobre o setor de infra-estrutura na segunda

metade da década de 1990, caracterizando um segundo período em sua implementação desde o governo Collor:

A contrapartida da estabilização dos preços foi a vulnerabilidade externa, com o aumento da dívida líquida do país [...]; a perda de boa parte do patrimônio público construído em mais de 30 anos, com privatizações questionadas até do ponto de vista de sua operacionalização e o aprofundamento da desnacionalização da economia brasileira, agora adentrando outros setores, como os de telecomunicações, de energia e financeiro. (FILGUEIRAS, 2006, p.161).

A desnacionalização da infra-estrutura possibilitada pelo avanço do programa de privatizações (que em sua segunda fase obteve grande parte das receitas pelo capital externo) constitui um ponto importante no debate, uma vez que é um setor que não gera exportações, como o fazem outros setores privatizados (siderurgia, petroquímica, mineração) pesando mais no tocante à remessa de lucros e dividendos para o exterior.

A entrada e a manutenção de índices elevados de investimento externo direto (IED) é um aspecto crucial para o sucesso do novo modelo de desenvolvimento orientado “para fora”, seja no tocante à aquisição de companhias e serviços privatizados, na compra de papéis do governo e de empresas, ou na abertura ou expansão de novos negócios no Brasil, possibilitados pelo novo ambiente de estabilidade macroeconômica. De acordo com Franco (1999), estaríamos no início de um ciclo de IED de grande monta, comparável às décadas de 1950 e 70, o que demonstra grande otimismo. Porém, o caráter desse investimento é questionável, como afirma Tavares:

O “investimento direto” que tem aumentado, atraído pela entrega de nossas riquezas minerais e dos sistemas elétrico e de telecomunicações, representa apenas uma fração diminuta das nossas necessidades de financiamento externo e não contribui para elevar a taxa de investimento líquido da economia, já que se trata de mera transferência patrimonial. (TAVARES, 1997b, p.105).

A retórica técnica que envolveu o planejamento e a execução do Plano Real serviram como uma espécie de blindagem ao dissenso, uma vez que todas as decisões macroeconômicas adotadas pela equipe de economistas de alto preparo e experiência internacional junto aos mercados financeiros eram escolhas “técnicas”, neutras e, portanto, fora do alcance da crítica pela esfera política, considerada como ideológica. A subida dos juros, o crescimento exponencial da dívida pública, a dívida externa também crescente (a despeito do cumprimento do receituário financeiro internacional), eram decisões tecnicamente acertadas, às quais não cabia politização.

Ora, a ortodoxia da equipe de Fernando Henrique desqualificava a existência de alternativas fora de sua ortodoxia, escorando-se nos baixos níveis de inflação que foram

conquistados pelo Plano: “A decisão de subir a taxa [de juros] é técnica dentro da ideologia monetarista, isto é, ela pode ser técnica se aceitam as premissas do monetarismo, o que é uma opção essencialmente política” (ARAÚJO, 2005, p.154).

A baixa da inflação após 1994 esconde um aspecto fundamental no Plano Real, que é a instabilidade econômica do País. A sabedoria convencional, ao tomar o combate à inflação como um fim em si, anunciou à exaustão a estabilidade auferida pelo Plano, esquecendo-se que além dos índices de inflação, outros índices também são imprescindíveis para o desenvolvimento, sistematicamente negligenciados em nome da estabilidade:

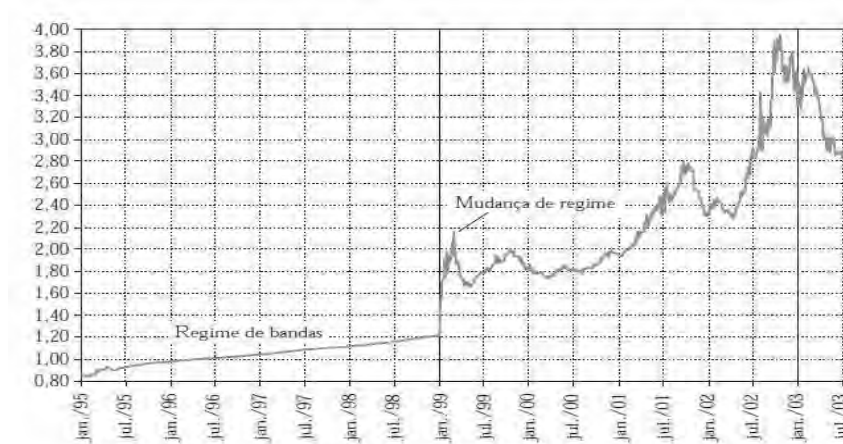
os elementos fundamentais do Plano, que seguravam a inflação em níveis muito baixos, continuavam colocando o país numa armadilha que contrapunha, de um lado, inflação reduzida, com estagnação econômica ou crescimento medíocre e elevados níveis de desemprego e, de outro, crescimento mais elevado, mas com risco de uma crise cambial. (FILGUEIRAS, 2006, p.135).

A instabilidade macroeconômica fiadora da estabilidade de preços tornou-se perigosa a partir de 1998, quando foi realizado um acordo com o Fundo Monetário Internacional para a liberação de US\$ 30 bilhões cujas condições incluíam a manutenção do regime cambial, prosseguimento da abertura comercial e das privatizações, metas de superávit primário e de pagamento de juros, abdicação de controle sobre as saídas de capital, mesmo em caso de fuga. Tratou-se de um acordo preventivo, realizado diante de uma crise iminente, com a vantagem de sinalizar aos investidores para que reduzissem suas perdas. O Estado assumiu o risco pela sobrevalorização, liberando os investidores do prejuízo de uma desvalorização cambial de emergência. Nassif (2007) levanta questionamentos pertinentes acerca da relação de estrita obediência brasileira em relação às demandas do Fundo:

Como podia um país que seguia rigorosamente a receita do FMI e do mercado continuar com altas taxas de risco, altas taxas de juros, com a desconfiança dos credores? A resposta era óbvia: o modelo aumentava a vulnerabilidade da economia à dívida interna e à externa, devido à política de câmbio – que provocava déficits nas contas-correntes -, e à de juros elevados, para atrair dólares necessários para fechar as contas. (NASSIF, 2007, p.235).

Pouco após o acordo, com a detonação da crise russa de 1998 e a chegada de seus efeitos no Brasil, a ferramenta habitual da elevação dos juros para conter a fuga de capitais do país não obteve sucesso, deflagrando uma crise cambial que obrigou o governo brasileiro a recuar em sua política de câmbio fixo e valorizado, rompendo com a ideia de âncora cambial que havia garantido a estabilidade de preços internos, colocando em sério risco o futuro imediato do Plano.

Gráfico 4 – Flutuação cambial 1995-2003 (em US\$)



Fonte: Oliveira e Turola (2003)

A crise cambial deflagrada nos primeiros dias de 1999 foi determinante para a conformação da política econômica do segundo governo Cardoso. Ora, a manutenção do valor do Real durante os quatro anos anteriores foi o principal objetivo da política econômica, defendida mesmo nos momentos de crise, como em 1995 e 1997. Na verdade, o combate à inflação teve na âncora cambial seu maior trunfo. A mudança desse sistema, acompanhada pela rápida desvalorização do Real, deslocou o foco da política econômica para a redução do déficit em conta corrente e para o ajuste fiscal, introduzindo-se o sistema de metas de inflação para evitar que o câmbio desvalorizado provocasse nova espiral inflacionária. O resultado, segundo Filgueiras, foi que superado o choque inicial, praticamente não houve uma mudança mais profunda na condução do Plano:

no fundamental, continuou-se a assistir, então, sem mais a “âncora cambial”, ao crescente endividamento externo e interno do país e a mais uma tentativa de “ajuste fiscal”, que viabilizasse o pagamento dos juros e a remuneração do capital financeiro internacional, com promessas de se enfrentar a questão da reforma tributária e de se continuar aprofundando as reformas liberais, enfatizando-se, agora, a “flexibilização” das relações entre capital e trabalho, em particular, atingindo-se os direitos trabalhistas inscritos na Constituição, e acenando-se ainda de forma sutil, par a as privatizações da Petrobrás, do Banco do Brasil e da Caixa Econômica Federal. (FILGUEIRAS, 2006, p.198-9).

Por fim, o grande trunfo político do Plano Real foi consagrar aquilo que Oliveira (1997) chamou de “pedagogia perversa da inflação”, ou seja, o de incutir com sucesso no subconsciente coletivo o temor de que a inflação pode retornar à qualquer momento caso o governo não cumpra sua agenda liberalizante, incorporando-se a idéia de que ao menor sinal de alerta os mercados financeiros precipitariam uma crise econômica sem precedentes no País. Esse pensamento fica claramente expresso no programa de governo para a reeleição de

Fernando Henrique Cardoso, ao afirmar que no tocante à estabilização “não pode haver vacilações. O povo brasileiro já passou por muitos sacrifícios para saber que qualquer retrocesso no controle da inflação pode pôr a perder, mais do que o valor da moeda, a estabilidade da renda do próprio povo e as chances de desenvolvimento sustentado do país” (CARDOSO, 1998, p.17).

Daí se legitima política e eleitoralmente a subordinação de todos os problemas econômicos e sociais do Brasil à estabilidade dos preços. Nesse sentido, Gonçalves (2007, p.169) resume bem a situação, ao afirmar que “o governo FH não logrou atingir a estabilização macroeconômica do Brasil e, sim, a reconfiguração da desestabilização macroeconômica do país”.

Para Tavares (1997b), o fim da inflação não representou estabilidade macroeconômica, muito ao contrário. A abertura abrupta da economia ao exterior, somada à sobrevalorização do Real frente ao Dólar e as elevadas taxas de juros desestabilizam variáveis macroeconômicas importantes como nível de investimento, atividade e consumo, além de emprego.

3.3 - O Governo Cardoso e a Reforma do Estado

A reforma do Estado enquanto institucionalização do projeto de reconfiguração da ação estatal na economia brasileira passa por três movimentos durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, que são a reforma do aparelho do Estado, a lei de concessões e as reformas constitucionais, que permitem perceber a profundidade da mudança política em curso e que são os elementos-chave na compreensão da transformação do caráter da ação estatal no Brasil, constituindo-se na própria essência da reforma do Estado brasileiro na década de 1990.

Um dos principais focos desse governo foi o fomento aos investimentos na recuperação e na ampliação da infra-estrutura de energia, transporte, comunicação e saneamento, em função do seu valor estratégico. No primeiro ano de mandato, iniciado em janeiro de 1995, o presidente conseguiu importantes resultados em negociações com o Congresso Nacional, viabilizando a participação de investimentos privados em infra-estrutura no país (NUNES et al., 2007, p.57).

Neste aspecto cabe destacar o papel da lei de concessões e como ela possibilitou o avanço do programa de privatizações sobre o setor de infra-estrutura, bem como a importância das reformas constitucionais que permitiram a inclusão desse setor no PND.

É importante o reconhecimento e a influência exercida pela conjuntura internacional na reforma do Estado brasileiro e na elaboração de um novo padrão para o desenvolvimento brasileiro após o esgotamento do modelo industrializante assentado na industrialização pela

via da substituição de importações, com forte presença estatal, para um modelo com maior participação dos agentes privados, inclusive do capital estrangeiro e baseado na inserção brasileira enquanto mercado competidor na arena global: “O projeto de um novo modelo de desenvolvimento deve ter, necessariamente, uma dimensão internacional” (CARDOSO, 1994, p. 11). É o reconhecimento de que o processo de globalização em curso já não permitia mais soluções nacionais de caráter autárquico.

A globalização cria um novo cenário de grande complexidade para a elaboração de estratégias de desenvolvimento nacionais. Muitas vezes, ao ser tomada como um processo inexorável, torna-se um obstáculo de primeira grandeza ao desenvolvimento dos países periféricos. Neste sentido, é interessante recordar que “a globalização **não** é um fenômeno espontaneamente benigno para os países em desenvolvimento da periferia. Ela certamente cria possibilidades, mas apenas para as sociedades que têm coesão, estratégia e Estado eficiente para delas tirar proveito” (COUTINHO, 1997, p.246, grifo do autor). Ou seja, requer a mobilização de esforços para a compreensão das oportunidades criadas ao longo do processo, como é bem apresentado por Cardoso (1994) em seu plano de governo:

aumentar a capacidade de poupança interna através da atração de investimentos produtivos, ampliar o espaço do comércio exterior do país e lutar pelo acesso cada vez maior à ciência e tecnologia são os objetivos a realizar no âmbito do processo de globalização, tendo em mente que o aporte internacional será sempre complementar ao esforço interno de desenvolvimento. (CARDOSO, 1994, p.12).

A direção tomada pelos reformadores enfatizou demasiadamente a questão das privatizações como o principal aspecto da reforma do Estado, apresentando grande otimismo em relação ao investimento privado e ao salto de competitividade da economia brasileira no cenário externo tão competitivo. José Serra, então Ministro do Planejamento de Fernando Henrique em seu primeiro mandato, faz uma apresentação sintética da dimensão do PND para a administração, delineando seus aspectos principais dentro do contexto amplo de reforma do Estado:

O Programa de Desestatização insere-se no contexto da reforma do Estado brasileiro, buscando atingir os seguintes objetivos: ajuste fiscal duradouro, redução dos passivos do Governo, concentração das atividades do Estado em áreas sociais, estímulo à reestruturação e modernização do parque industrial nacional e fortalecimento do mercado de capitais, mediante a maior pulverização do capital. (SERRA, 1995, não paginado)

De acordo com Velasco Júnior (1997b), o biênio 1995/96 pode ser considerado como uma importante inflexão no referente à formação da ideia sobre a necessidade de se alterar o padrão de desenvolvimento nacional em direção à uma maior participação do mercado. Em especial, nesse período, a privatização dos serviços públicos ganha, de fato, espaço na agenda

pública, se apresentando como um dos principais sinalizadores desta mudança, já mencionada desde antes pelo programa de governo de Fernando Henrique Cardoso para as eleições de 1994, segundo o qual “na redefinição do papel do Estado, caberá ao setor privado uma presença significativa, sobretudo nos investimentos em infra-estrutura” (CARDOSO, 1994, p.201-2).

A reforma do Estado é um projeto amplo que diz respeito às várias áreas do governo e da sociedade, tratando-se de um tema de grande complexidade institucional e social e envolvendo múltiplos aspectos. Em 1995 foi elaborado o documento “Plano Diretor para a Reforma do Aparelho do Estado”, preparado pelo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, cujo responsável à época era o Ministro Luiz Carlos Bresser Pereira. O documento, embora elaborado especificamente para orientar a reforma da administração pública, traz elementos importantes também para a reforma do Estado e de suas estruturas, sem perder de vista o amplo alcance de seu significado.

É importante ressaltar que a redefinição do papel do Estado é um tema de alcance universal nos anos 90. No Brasil esta questão adquiriu importância decisiva, tendo em vista o peso da presença do Estado na economia nacional: tornou-se, conseqüentemente, inadiável equacionar a questão da reforma ou da reconstrução do Estado, que já não consegue atender com eficiência a sobrecarga de demandas a ele dirigidas, sobretudo na área social. (BRASIL, 1995a, p.10).

De acordo com Bresser Pereira, é possível distinguir três tipos de reforma do Estado em andamento no Brasil durante o governo de Fernando Henrique, que são as reformas relacionadas à estabilização econômica (em especial o ajuste fiscal); as reformas estruturais da economia (em especial a liberalização comercial e a privatização); e a reforma administrativa, que diz respeito à administração pública. É muito esclarecedora a afirmação de Franco (1999) sobre o caráter do ajuste fiscal, considerado pelo autor como “o processo pelo qual se modifica o papel do Estado na economia, ou se altera a relação Estado-sociedade, ou ainda o modo pelo qual são redefinidos os termos de troca entre estabilização e desenvolvimento” (FRANCO, 1999, p.241).

O diagnóstico apresentado pelo presidente Fernando Henrique Cardoso na apresentação do Plano Diretor para a Reforma do Aparelho do Estado é o de que a crise que se abateu sobre o Brasil na década de 1980 foi também uma crise do Estado causada, sobretudo, pelos desvios sofridos pelo Estado brasileiro na execução de suas funções básicas ao ampliar sua presença no setor produtivo. O resultado disso foram as altas taxas de inflação, a deterioração dos serviços públicos e a crise fiscal do Estado. Neste sentido, de acordo com o documento *A Nova Fase das Privatizações*, tornam-se inadiáveis o ajuste fiscal permanente,

as reformas econômicas orientadas para o mercado, objetivando garantir a concorrência interna e a competitividade em nível internacional, a reforma da previdência social; reforma das políticas sociais e, especialmente, a reforma do aparelho do Estado, visando dotá-lo de “governança”, ou seja, ampliar sua capacidade de implementar políticas públicas.

Daí se depreende a necessidade da formulação de um novo modelo de desenvolvimento para o Brasil dentro do quadro de uma economia de mercado, com importante participação do setor privado, o que leva o Estado a assumir uma nova postura, conforme descrito por Fernando Henrique Cardoso em seu plano de governo:

A crescente parceria com o setor privado na propriedade e gestão da infra-estrutura nacional exigirá a redefinição do papel do Estado como instância reguladora, com poder de evitar monopólios e abusos que tendem a ocorrer em situações de concentração do poder econômico. (CARDOSO, 1994, p.17-8)

Em síntese, trata-se da redução da participação estatal e da redefinição de seu caráter interventor em relação à seu papel enquanto regulador e coordenador, especialmente nos serviços de saúde e educação. O Plano Diretor é bem claro ao afirmar a proeminência do capital privado nos empreendimentos públicos “[...] a propriedade privada é a regra. A propriedade estatal só se justifica quando não existem capitais privados disponíveis - o que não é mais o caso no Brasil - ou então quando existe um monopólio natural.” (BRASIL, 1995a, p.44). Ainda assim, mesmo no caso dos monopólios públicos defendeu-se a participação do Estado apenas como regulador, dentro do novo caráter assumido pelo Estado, ficando a operação à cargo do setor privado, considerado mais adequado.

A questão do reordenamento e do reposicionamento do Estado na economia ganhou mais complexidade no governo Fernando Henrique Cardoso, tornando-se um ponto importante também para a agenda política, materializada no objetivo principal da reforma do Estado e embalada pelo sucesso do Plano Real no combate à inflação.

O sucesso inicial do Plano Real tornou-se o símbolo da construção do “novo modelo de desenvolvimento brasileiro” centrado nas idéias de abertura e competitividade, possibilitado pelo fim da inflação e para o qual a recuperação dos investimentos em infra-estrutura desempenharia um papel crucial, através da combinação entre participação do Estado e investimento privado nacional e estrangeiro. Além da estabilização dos preços, o governo FHC avançou decididamente nas reformas iniciadas por Collor, mas que haviam permanecido inconclusas. Giambiagi (2005, p.182) elenca as principais reformas realizadas durante o governo de Fernando Henrique:

- i. Privatização

- ii. Fim dos monopólios estatais nos setores de petróleo e telecomunicações
- iii. Mudança no tratamento do capital estrangeiro
- iv. Saneamento do sistema financeiro
- v. Reforma (parcial) da Previdência Social
- vi. Renegociação das dívidas estaduais
- vii. Aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)
- viii. Ajuste fiscal, a partir de 1999
- ix. Criação de uma série de agências reguladoras de serviços de utilidade pública
- x. Estabelecimento do sistema de metas de inflação como modelo de política monetária.

Os itens i, ii, iii e ix são especialmente importantes para este trabalho. Boa parte dessa agenda foi conseguida às custas de reformas que alteraram o texto da Constituição de 1988 em capítulos importantes e que haviam sido resultado de acalorado debate quando dos trabalhos da Assembléia Constituinte, como o fim dos monopólios estatais, a redefinição dos setores considerados estratégicos e na igualdade de tratamento conferida ao capital estrangeiro em relação ao capital nacional, permitindo-lhe participar de empreendimentos em áreas que antes eram-lhe vetadas. Foram incluídos no PND os setores elétrico, financeiro, de transportes, saneamento e comunicações, todos com forte participação do capital estrangeiro. A privatização destes setores respondeu por 80% do total realizado no período 1995-2002 (BNDES, 2002).

Mesmo tendo colocado em andamento as reformas orientadas para o mercado, os governos Collor e Itamar não conseguiram desmontar o aparato do Estado desenvolvimentista especialmente montado sobre o setor de infra-estrutura, que permaneceu praticamente o mesmo das décadas anteriores, mantendo-se o Estado como o responsável pelo investimento direto no setor. É apenas no governo Fernando Henrique que essa estrutura herdada do período desenvolvimentista é desmontada, objetivando encerrar o ciclo do Estado como executor direto e iniciar uma nova fase marcada pela ação do Estado enquanto regulador, tendo o capital privado como importante parceiro para a superação do gargalo representado pela infra-estrutura à retomada do crescimento brasileiro.

De acordo com Pereira *apud* Filgueiras (2006), as justificativas para o aprofundamento e a ampliação do programa de privatizações durante o governo Fernando Henrique em relação ao governo Collor podem ser divididas em dois grupos de acordo com sua origem: estrutural ou conjuntural. As justificativas chamadas estruturais contemplam argumentos de razão ideológica, de crença na eficiência do mercado, na mudança do que são setores considerados

estratégicos, da necessidade de fortalecimento do setor privado. As justificativas de caráter conjuntural se assentam em argumentos como a busca de credibilidade política do governo junto aos investidores e credores (fundamental para o sucesso do Plano Real), a incapacidade de se sustentarem os investimentos públicos em um quadro marcado pela crise fiscal do Estado, a importância do programa para a estabilização monetária e os efeitos dinamizadores que as privatizações exerceriam sobre a economia.

Nesse sentido, Velasco Júnior. (1997b) afirma que a partir de 1995 inicia-se a construção do Estado regulador brasileiro, um Estado dotado de capacidade de intervenção mesmo após as reformas orientadas para o mercado. Em outras palavras, como fica definido no documento *A nova fase das privatizações*, “ao abandonar o papel de Estado-empresa, o Governo não estará furtando-se às suas obrigações básicas, mas sim viabilizando o papel de Estado-regulador.” Ainda segundo o documento,

O processo de desestatização é, portanto, instrumento fundamental na construção de um Brasil mais próspero e justo, como voltando suas atenções e seus escassos recursos às suas funções típicas além de suas tarefas de regulação e fiscalização. Num contexto de estabilidade de regras e amplas oportunidades de negócios, não faltará ânimo ao setor privado para contribuir de forma decisiva para o desenvolvimento do País (BRASIL, 1995b, não paginado).

Um dos motivos pelos quais a infra-estrutura não havia sido incluída no programa de desestatização era a sua inconstitucionalidade, pois a Constituição de 1988 preservou o monopólio público em diversos setores, mantendo o Estado como o provedor direto de bens e serviços ligados principalmente às áreas de energia e telecomunicações. A partir de 1995 inicia-se um processo de reformas constitucionais orientadas para desmontar as “barreiras constitucionais” à privatização da infra-estrutura. Por meio dessas reformas foi quebrado o monopólio estatal em diversas atividades, como telecomunicações, geração e transmissão de energia elétrica, navegação de cabotagem, e até mesmo exploração de gás e petróleo, também permitindo a exploração do subsolo brasileiro pelo capital estrangeiro.

Ou seja, foram removidos os entraves que não haviam permitido sua privatização nos governos anteriores. De acordo com Filgueiras,

o Governo FHC conseguiu, no primeiro ano de mandato, aprovar as reformas constitucionais da ordem econômica – a quebra dos monopólios estatais, a igualdade de tratamento entre as empresas nacionais e estrangeiras e a desregulamentação de algumas atividades consideradas, até então, estratégicas. (FILGUEIRAS, 2006, p.92).

Sampaio (2009) apresenta em detalhes algumas das mais importantes modificações realizadas na Constituição Federal para melhor acomodar um projeto de Estado liberal construído no governo Fernando Henrique:

O primeiro alvo foi o capítulo da Ordem Econômica. A alteração de cinco artigos deste capítulo foi suficiente para desguarnecer o Estado brasileiro e torná-lo impotente para resistir às pressões da nova ordem econômica internacional. Abriu-se, assim, o caminho do retrocesso: transitar de uma economia de caráter industrial para uma economia de caráter predominantemente primário-exportadora. Essa tendência ganhou força nos anos 1990, em função das seguintes medidas: *i*) revogou-se o Artigo 171, desfazendo a distinção entre empresa brasileira e empresa estrangeira; *ii*) modificou-se o item IX do parágrafo 1º do Artigo 170, a fim de possibilitar às empresas estrangeiras a exploração do nosso subsolo; *iii*) deu-se nova redação ao Artigo 178, com o objetivo de acabar com o monopólio da navegação de cabotagem; *iv*) alterou-se o item IX do Artigo 21, para encerrar o monopólio estatal das telecomunicações; *v*) refez-se o parágrafo 1º do Artigo 177, para inserir uma cunha no monopólio estatal da exploração do petróleo; e *vi*) introduziu-se a palavra “resseguros” no item II do Artigo 192, a fim de abolir o controle do Estado brasileiro sobre o seguro social. Ou seja, procedeu-se uma *blitzkrieg* contra o Estado-Nação. (SAMPAIO, 2009, p.47-8)

O início das concessões de serviços públicos federais ocorreu logo no início do primeiro mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso. Com a criação do Conselho Nacional de Desestatização (CND) e o aprofundamento das metas do Programa Nacional de Desestatização, o Governo pôs em andamento as privatizações e concessões de serviços públicos. Assim, “inicia-se uma nova fase do PND, em que os serviços públicos são transferidos ao setor privado. A agenda inclui os setores de eletricidade e concessões na área de transporte e telecomunicações.” (BNDES, 2002). Também inicia-se o processo de privatizações e concessões em nível estadual, ao qual o governo federal deu suporte.

A criação do CND traduz a importância do PND dentro do programa de reforma do Estado do governo Fernando Henrique. Isso por que o CND foi criado objetivando agilidade no andamento das reformas pelos níveis mais elevados do Governo, reduzindo o tempo entre as tomadas de decisões realizadas pelos Ministros integrantes do Conselho e sua execução pelos seus respectivos Ministérios. Construiu-se uma nova configuração institucional que “tem, assim, as vantagens de ampliar o alcance do Programa e conferir-lhe maior agilidade, sem prejuízo do rigor técnico e da transparência a que devem estar submetidas as operações de desestatização.” (BRASIL, 1995b, não paginado). O Documento apresenta ainda alguns resultados preliminares a partir da criação do CND e de suas primeiras reuniões:

I. completar a desestatização do setor petroquímico até julho de 1995 (14 participações em *down stream*, além da Central Petroquímica Copene);

- II. privatizar a Escelsa, dando início à privatização do setor elétrico, em leilão marcado para o primeiro semestre de 1995;
- III. privatizar a Light (setor elétrico) ainda em 1995;
- IV. iniciar a privatização de instituições financeiras com o Banco Meridional;
- V. privatizar o setor ferroviário de carga, com a concessão de serviços prestados pela Rede Ferroviária Federal S.A (RFFSA);
- VI. permitir a participação do capital estrangeiro na privatização dos bancos;
- VII. iniciar o processo de privatização da Companhia Vale do Rio Doce.

A alternativa para proceder à privatização dos serviços públicos foram as concessões:

A essência das privatizações tradicionais é a alienação, pelo Governo, de um patrimônio público, mediante leilão. No regime de concessões, todavia, os bens públicos permanecerão propriedade do Estado. Concessão, o setor privado prestará os serviços públicos em nome do Estado, por meio de contratos, explorando bens que reverterão ao poder público. (BRASIL, 1995b, não paginado.)

A Lei 8.987/95, chamada Lei de Concessões, foi aprovada em 13 de fevereiro de 1995, pouco mais de um mês após a posse do Presidente e regulou o artigo 175 da Constituição, que previa o sistema de concessões ou permissões dadas pelo setor público à iniciativa privada para a prestação de serviços públicos. A lei regulamentou a exploração de setores como energia, transportes, construção e administração de rodovias, portos e aeroportos, tornando-se um aspecto importantíssimo do processo de abertura econômica no Brasil. Completamente adequada à lógica do Programa Nacional de Desestatização, a Lei de Concessões atuou de forma importante na redefinição das atribuições do Estado, permitindo sobremaneira sua redução à partir da concessão dos serviços. “O significado desta lei ganha importância por se tornar uma alternativa concreta aos investimentos estatais que, desde o início dos anos 1980, se mostravam insuficientes para proporcionar a expansão e a melhoria dos serviços públicos no país” (NUNES et al., 2007, p.59). A lei criou, assim, condições para o avanço do programa de privatizações na esfera dos serviços públicos.

É importante ressaltar que a aceleração das privatizações durante o governo FHC e a inclusão de outros setores não previstos nos PND foi realizada independentemente da elaboração e constituição prévias de modelos de regulação e reorganização setoriais, conforme expresso pelo próprio documento oficial:

Setores como os de energia elétrica, transportes, construção de rodovias, portos e aeroportos, saneamento básico, [...] serão diretamente beneficiados com a vigência da Lei. Um sistema equilibrado de direitos e garantias será estabelecido, no intuito de dar estabilidade ao investidor (BRASIL, 1995b, não paginado.)

Pode-se dizer, assim, que foi apenas durante o governo Fernando Henrique que as privatizações assumem mais profundamente um caráter de reforma do Estado, tornando-se muito mais complexas do que as privatizações anteriores, que não envolviam a constituição de aparelhos regulatórios por parte do Estado. É somente a partir de 1995 que se desenhavam os traços de um “Estado regulador” no Brasil, especificamente distinto do “Estado produtor” característico do período desenvolvimentista. Neste sentido, Velasco Júnior (1997b) demonstra a importância da privatização da infra-estrutura para a redefinição das relações entre Estado e mercado no Brasil que foi determinante na reforma do Estado brasileiro: “nos países com forte tradição estatista, a transferência destes serviços da esfera pública para a iniciativa privada representa uma profunda redefinição dos limites destas esferas, com o *Estado produtor* cedendo vez ao *Estado regulador*.” (VELASCO JÚNIOR, 1997b, p.12, grifos do autor).

O Estado regulador emerge como o resultado das reformas orientadas para o mercado e, segundo autores como Bresser Pereira e Licínio Velasco Júnior, não deve ser confundido com um Estado mínimo defendido pelos neoliberais, pois seu objetivo consistiria na recuperação da capacidade de intervenção do Estado. Ou seja, trata-se de como o Estado deve exercer seu papel de modo eficiente, e não sua exclusão de setores da economia. Para Bresser Pereira, o Estado regulador (ou gerencial) deve atuar para fomentar a inserção econômica nacional na esfera competitiva internacional, sendo que os esforços do Estado permaneceriam decisivos ainda em áreas como educação, saúde, tecnologia e infra-estrutura.

Nesse ponto há uma importante controvérsia: de acordo com a retórica oficial das privatizações, o novo modelo permitiria a ampliação do gasto social e a superação das desigualdades, destacando as parcerias com o setor privado como sendo de fundamental importância para o novo modelo de financiamento do desenvolvimento. O Estado, livre dos gastos com a manutenção de uma estrutura industrial e de serviços públicos que não lhe compete prover, poderia destinar seus recursos prioritariamente às questões sociais. No entanto, o argumento é mero recurso retórico de justificativa social do modelo liberal:

A privatização foi feita [...] para permitir que as empresas privatizadas pudessem voltar a investir, livres dos problemas fiscais inerentes ao setor público, mas isso não significava que por essa razão o governo central teria mais recursos para aplicar em outras áreas (GIAMBIAGI, 2005, p.187).

Em comum com as administrações anteriores, o argumento mais utilizado quanto às desestatizações permaneceu relativo às contas públicas. “o governo Fernando Henrique reorientará o programa de privatização, não só para reduzir a dívida pública, mas para torná-lo um componente do processo de reestruturação do Estado” (CARDOSO, 1994, p.203). É interessante destacar que mesmo após concluído o processo de privatizações, as contas ainda permaneciam em péssimas condições, especialmente a dívida pública. Durante o governo Fernando Henrique, há um aumento contínuo e acelerado da dívida pública, apesar do crescimento da arrecadação e do programa de privatizações, como atestam Belluzzo e Almeida (2002):

considere-se a hipótese da execução do Plano Real sem um “choque prévio” na dívida pública que rebaixasse substancialmente seu valor – uma herança do Plano Collor – e a ausência de um programa tão vasto de privatização. A economia não resistiria à política econômica do Plano Real por mais de três anos. (BELLUZZO e ALMEIDA, 2002, p.391).

Já para Giambiagi (2005), o mérito das privatizações consistiu exatamente no tocante à dívida pública, além de melhoria da eficiência das empresas e do serviço e sua acessibilidade (comunicações), e melhora do investimento em estatais (estaduais não privatizadas). Como desvantagem, o autor aponta os problemas regulatórios como o principal empecilho no processo, especialmente no setor elétrico, que culminou na paralisia dos investimentos, tanto públicos quanto privados, gerando a crise do apagão em 2001, discutida no próximo capítulo.

O clima de otimismo em relação às expectativas da entrada do capital privado na infraestrutura é perceptível em todos os documentos do período, de acordo com os quais pode-se perceber a grande aposta feita no setor de infraestrutura como um dos motores do novo modelo de desenvolvimento do Estado brasileiro, tendo sua importância corretamente sublinhada nesses documentos, como no programa de governo para a reeleição de Fernando Henrique Cardoso: “A forte recuperação dos investimentos em infraestrutura é um dos pilares que irão sustentar a expansão da economia nos próximos anos.” (CARDOSO, 1998, p.80). A projeção para os investimentos em infraestrutura situava-se à ordem de 4% do PIB para o período 95-98, mas ficou por volta da metade disso (PÊGO FILHO et. al, 1999). O Programa reconhece a importância da infraestrutura e dá muita atenção ao tema, especialmente por considerá-lo caro ao modelo de inserção internacional competitiva, inviabilizado pela precariedade da infraestrutura nacional.

Conforme apresentado no plano de governo, a redefinição do Estado foi concomitante à mobilização de grandes blocos de capital privado dispostos a investir para recuperar e

atualizar a infra-estrutura do Brasil. Para o governo a reforma garantiu que o setor de infra-estrutura pudesse retomar seu crescimento livre dos problemas característicos do monopólio estatal: tarifas elevadas ou artificialmente baixas para controlar a inflação. A reforma se deu em três direções: a quebra de monopólios através da criação de condições de concorrência; da estipulação de metas de investimento e tarifas na elaboração dos contratos de concessão e privatização e, por fim; da criação de órgãos reguladores. Assim, “O governo conseguiu avançar significativamente na privatização de empresas públicas e na concessão de serviços na área de infra-estrutura – portos, estradas, geradoras e distribuidoras de energia, sistemas de telecomunicação” (CARDOSO, 1998, p.34).

O entusiasmo de Franco (1999) com o programa de privatizações denota a profundidade das reformas que foram realizadas nesse sentido:

As reformas que fizemos durante esses últimos anos criaram imensas possibilidades para o país. Há muita prosperidade já encomendada mercê da privatização, da abertura, da estabilização e da reestruturação do sistema financeiro. Essas reformas são irreversíveis, e não apenas precisam ser defendidas, como é preciso avançar com ímpeto ainda maior. Foram elas que removeram obstáculos ao crescimento, como veremos nos próximos anos” (FRANCO, 1999, p.295).

Acreditava-se que os investimentos privados no setor seriam capazes de recuperar o gargalo acumulado ao longo de anos de subinvestimento, o que não ocorreu, agravando o quadro de alguns subsetores, combinando-se a retração do investimento público e a insuficiência do investimento privado: “A retração do investimento público e as privatizações fizeram declinar o gasto com a nova construção de infra-estrutura, prometendo o aparecimento de gargalos sobretudo nas áreas estratégicas de energia e transporte” (BELLUZZO e ALMEIDA, 2002, p.386).

A observação de Tavares (1997b) também demonstra o quadro de frustração das expectativas de investimento privado capazes de alavancar um salto qualitativo no setor de infra-estrutura:

A eficiência da infra-estrutura relevante para um aumento de competitividade sistêmica – portos, rodovias, ferrovias e comunicação – só fez deteriorar-se e requer uma estratégia de reestruturação de longo prazo que sequer está esboçada dentro do governo. Assim, as privatizações em curso estão sendo feitas com aumento de tarifas públicas, não estando à vista nem a diminuição significativa do chamado “Custo Brasil”, nem o aumento das economias externas e da produtividade global que acompanharam uma revolução tecnológica de base estrutural, únicos fatores sistêmicos que sustentariam tanto o crescimento das exportações quanto um novo ciclo de expansão da economia. (TAVARES, 1997b, p.117).

A partir de 1994, pouco se fez na área de infra-estrutura no Brasil, mantendo-se uma trajetória de estagnação no setor desde a década de 1980. Isso é de certa forma bastante contraditório com a política aplicada no país a partir de 1999, que priorizou a geração de

saldos comerciais por meio da exportação de *commodities*, especialmente agrícolas e minerais. O incentivo à exportação esbarra na falta de capacidade de escoar essa produção, o que pode ser testemunhado nas filas intermináveis de acesso ao porto de Paranaguá na época da safra da soja, um exemplo do chamado “custo Brasil”. A falta de qualidade da infraestrutura nacional eleva os custos da produção brasileira, tornando ainda mais difícil a competição com produtores internacionais.

A reforma do Estado também permitiu a participação do capital estrangeiro na modernização da infra-estrutura. Assim, segundo o governo, foram criadas as condições para a retomada dos investimentos: “Considerando o volume de recursos necessários e o virtual esgotamento da capacidade de investir do Estado, essa tarefa somente poderia ser cumprida pelo capital privado, nacional e estrangeiro” (CARDOSO, 1998, p.33). Essa participação, ao mesmo tempo em que é vista como a grande solução para superar a carência de investimentos no setor, também levanta questionamentos acerca de seu impacto sobre a capacidade de o Estado brasileiro mobilizar instrumentos de políticas doméstica e externa para o desenvolvimento, uma vez que parte das empresas privatizadas cumpriam esse papel como verdadeiras instituições políticas (GONÇALVES, 1997). Araújo (2005) também apresenta questões sobre a desnacionalização da infra-estrutura brasileira:

Os monopólios privatizados funcionam no regime neoliberal como bombas de sucção dos escassos recursos nacionais, [...] pressionando não só os recursos nacionais que deveriam ser poupados pelos consumidores como a balança de pagamentos, que precisa tornar disponível moeda forte para transferências de dividendos onde antes havia uma circulação exclusivamente interna de recursos. (ARAÚJO, 2005, p.576-7)

Por fim, as políticas de abertura econômica, estabilização, privatizações, desnacionalização e reformas neoliberais avançaram rapidamente no Brasil, levando pouco mais de cinco anos para se completar e consolidar como uma profunda reforma do Estado brasileiro e da infra-estrutura do país. Representou muito mais que uma “correção de rota” do processo de industrialização brasileiro, podendo ser encarada como uma transformação institucional que rompeu com o propósito de construção de um sistema econômico nacional.

Houve sucesso em sepultar o projeto nacional desenvolvimentista. O “projeto nacional do neoliberalismo” considerou *reformular* sinônimo de *demolir*. A aquisição e a operação dos segmentos de infra-estrutura energética e de transporte pelo setor privado apareceram como uma nova “frente de negócios”. Simultaneamente com a acumulação financeira, que preservou a remuneração positiva com juros elevados até para saldos de caixa, constituiu-se em uma “nova avenida” para a riqueza. É fácil compreender que a fruição de juros elevados e a atuação no espaço de ganhos puramente financeiros tenham maior poder de sedução do que investir na esfera produtiva. Adquirir infra-estrutura já existente é atraente para os “negócios” privados, se acompanhada de generosas regras de tarifação. A infra-estrutura, com

sua característica de longa maturação, não é primeira opção para investimento privado (LESSA, 2009, p.92-93, grifos do autor)

Ao longo deste capítulo é possível perceber que a própria ideia de “privatização” não foi imutável no decorrer da década de 1990, à medida em que novos setores eram incorporados à agenda de privatizações. De Collor à Fernando Henrique, o programa de privatizações sofreu mudanças significativas que o tornaram parte a verdadeira essência da reforma do Estado brasileiro. As próprias ideias referentes ao surgimento de um “Estado regulador” e de uma “administração gerencial” somente se dão a partir de 1995, quando as privatizações atingem um grau de altíssima importância para a nova relação institucional entre Estado e mercado no Brasil.

4- INFRA-ESTRUTURA E DESENVOLVIMENTO PÓS-REFORMA

Em seus pouco mais de 500 anos de história o Brasil passou por profundas mudanças. É interessante notar, entretanto, que as principais transformações sempre ocorreram por meio de um processo negociado em que é possível observar sempre elementos de ruptura e de continuidade. Tal característica leva muitos observadores a considerar que conciliação tem sido uma constante na história política brasileira e o traço principal dos processos de mudança no Brasil. Talvez a avaliação seja exagerada, uma vez que, se os episódios da Independência, da Abolição, da Proclamação da República e da Redemocratização foram em si mesmos processos incruentos, muitas das lutas que se travaram para se chegar a eles foram violentas, não raro marcadas por requintes de crueldade por parte das classes dominantes, deixando atrás de si um rastro de milhares de vítimas. Pensando-se apenas em alguns poucos exemplos, episódios como a Inconfidência Mineira, a Revolta Praieira, a Confederação do Equador, a Sabinada, a Balaiada, a Revolução Farroupilha, Palmares, Canudos e mais recentemente a repressão durante a ditadura militar pós-64 são exemplos das nada pacíficas transformações ocorridas no Brasil. Não deixa de ser verdade, entretanto, que desde a Independência, passando pela Proclamação da República, pela Revolução de 1930, pelo Golpe Militar de 1964, chegando à redemocratização e a sequência de presidentes eleitos desde então, todos os momentos de ruptura da ordem institucional apresentaram fortes traços de continuidade com o passado. Assim, enquanto novas estruturas foram constituídas no Estado brasileiro ao longo de todos esses processos, outras permaneciam intocadas, em um movimento conciliatório entre o futuro e o passado, o moderno e o arcaico.

Não foi diferente com o processo de reforma do Estado da década de 1990, nem mesmo a partir de 1995, quando o objetivo declarado abertamente era o “desmonte da era Vargas”. O Estado que emergiu dessas reformas apresenta características de ruptura e de continuidade com o modelo anterior. O objetivo da redefinição das relações entre Estado e mercado no Brasil pautou-se pela superação do nacional desenvolvimentismo, alterando aspectos significativos da intervenção estatal em algumas esferas, enquanto outras apresentam características de continuidade. De acordo com Ramos (2005) os processos de desestatização da infra-estrutura constituem o ponto em que a reforma mais avançou, caracterizando um novo papel para o Estado, a despeito desta reforma não ter sido completa.

O projeto de reforma do Estado envolvia um amplo pacote de reformas nas esferas administrativa, previdenciária e fiscal, além do programa de privatizações de empresas estatais e concessões de serviços públicos. Além do Ministério da Administração Federal e

Reforma do Estado – MARE -, foram também criados organismos dentro dos Ministérios para acompanhar e orientar o processo de reformas, como o CRE⁵ – Conselho de Reforma do Estado -, que atuou decisivamente na conformação do modelo de administração gerencial. De acordo com Nunes et. al. (2007), esses órgãos deveriam atuar no sentido de

reforçar a capacidade de planejamento, regulação, controle e fiscalização do Estado, reestruturando o aparato burocrático para que tivesse capacitação técnica adequada e [...] propor emendas à Constituição de 1988 e alterações legislativas que viabilizassem a flexibilização do monopólio do petróleo e das telecomunicações. (NUNES et.al., 2007, p.43-4).

Na prática, esses esforços acabaram direcionados principalmente para a flexibilização dos monopólios públicos, em prejuízo do reforço da capacidade de planejamento e regulação do Estado, que acaba enfraquecido para o desempenho de sua nova função. Pode-se afirmar que a reforma do Estado brasileiro, assim como ocorreu nos ciclos anteriores de modernização, avançou pelas linhas de menor resistência, sobretudo em direção à desestatização e liberalização comercial. De acordo com Santos,

Embora tenha negado a adoção da cartilha neoliberal, e declarado algumas boas intenções como premissas a serem observadas e objetivos a serem perseguidos, a inserção do tema da reforma do Estado e da Administração Pública na agenda de prioridades do Governo FHC se fez da pior maneira possível. E isso porque adotou, como aspecto central da sua concepção, o mito da ineficiência do Estado e de sua incapacidade para assegurar ao cidadão a prestação dos serviços de que necessita. (SANTOS, 2000, p.51).

Para Oliveira e Turola (2003), o avanço intermitente da reforma do Estado durante o governo Fernando Henrique Cardoso deve ser atribuído à seqüência de choques externos na economia, aos desequilíbrios decorrentes da condução do processo de estabilização da moeda, fatores decisivos para a paralisação da agenda de reformas estruturais, como a definição de marcos regulatórios. Ainda segundo os autores, a incompletude da reforma do Estado seria responsável pelo contexto de baixos índices de investimento e da estagnação da economia brasileira.

Uma visão oposta à esta é expressa por Sauer (2002), para o qual a orientação das reformas é que não foi eficaz para a retomada dos investimentos em infra-estrutura:

5 “O Conselho de Reforma do Estado - CRE foi instituído por meio do Decreto nº 1.738 de 8 de dezembro de 1995, no âmbito do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, com a finalidade de proceder a debates e oferecer sugestões à Câmara da Reforma do Estado nos assuntos relativos à reforma do aparelho do Estado. [...]o Conselho está entre as instâncias previstas para a implementação da reforma, juntamente com a Câmara da Reforma do Estado e seu Comitê Executivo, a Casa Civil da Presidência da República, o Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado e os Ministérios do Planejamento e Orçamento e da Fazenda. O CRE funciona como órgão consultivo e de articulação perante a sociedade civil relativamente aos programas propostos pelo governo”. (BRASIL, 1997, p7).

As reformas em curso no Brasil têm implicado constrangimentos à base econômica. Não estão sendo resolvidos os problemas financeiros do Estado e estão sendo criadas restrições estratégicas em diversos setores. A hegemonia da esfera financeira sobre setores de sofisticada tecnologia e gestão, como os da energia e infra-estrutura, não provê o sinal adequado e estável para o seu desenvolvimento sustentável. (SAUER, 2002, p.190).

Nesta perspectiva, a prioridade máxima conferida à estabilização monetária e à agenda liberalizante configuraram um ambiente macroeconômico dominado pela esfera financeira, que exerce influência nefasta sobre o setor de infra-estrutura, impactando negativamente nos investimentos e nas expectativas dos investidores, constituindo um obstáculo para a retomada do investimento em infra-estrutura. Considerando-se o horizonte de curto prazo característico do ambiente dominado pela lógica financeira, o longo prazo de maturação exigido pelo investimento em infra-estrutura torna-se uma barreira ao investidor.

O governo Cardoso obteve sucesso na consolidação do Plano Real e no controle da inflação, mesmo nos momentos mais críticos, como na maxidesvalorização de 1999. De acordo com Carneiro (2008), o preço dessas vitórias traduziu-se na explosão da dívida pública federal, de R\$153,4 bilhões em janeiro de 1995 para R\$881,1 bilhões em dezembro de 2002. Essa dívida correspondia a 30% do PIB, em janeiro de 1995, e 57,4%, em dezembro de 2002. De acordo com Ferreira e Azzoni (2011), a relação entre o cenário de estabilização e a retomada do investimento em infra-estrutura seria baseada nos seguintes pressupostos:

Baseado na abertura comercial e financeira da economia, a superação de restrições externas e o aumento de produtividade eram esperados, com conseqüentes aumentos de salários reais, engendrando um ciclo virtuoso de crescimento. [...] A eficiência, fator-chave para o sucesso do novo modelo, pressupunha, além da maior especialização produtiva, o aumento da participação privada, visto que esses agentes fariam melhor alocação dos recursos. (FERREIRA E AZZONI, 2011, p.46-7).

Supunha-se que o capital privado seria capaz de comandar uma retomada do investimento no setor, deprimido por mais de uma década de crise e investimentos insuficientes tanto para manutenção quanto para a expansão necessária. De acordo com esta perspectiva, a provisão de bens e serviços de infra-estrutura seria feita por grandes grupos estrangeiros ou nacionais, aptos à investir seu capital em setores potencialmente lucrativos, de onde segue a importância da realização de um programa de privatizações bastante atrativo.

Para Ferreira e Azzoni, (2011, p.47), as condições vigentes na conjuntura da reforma do Estado foram favoráveis à participação do capital estrangeiro: “No Brasil, a reforma da infra-estrutura foi realizada em um contexto favorável de estabilidade monetária e excessiva liquidez nos mercados internacionais, o que incentivou a participação de investidores externos.” Porém, o que se verificou na prática foi a predominância de investidores

amparados não pela liquidez excessiva dos mercados de capitais, mas por capitais oriundos de fundos de pensão de estatais, por bancos de fomento públicos, cuja poupança foi submetida ao comando da iniciativa privada, paradoxalmente (GRUN, 2005).

Por exemplo, com a reforma o BNDES tornou-se um dos principais instrumentos para a participação estatal no setor, garantindo aos investidores o acesso ao capital necessário para a realização dos investimentos que os mesmos se comprometeram a fazer. É muito importante ressaltar que em 1989 o BNDES foi proibido de realizar empréstimos para as empresas estatais, forçadas a contratar empréstimos no exterior. Em 1997, por meio de decreto presidencial, foi permitido que empresas estrangeiras contratassem empréstimos junto ao banco. Ou seja, o BNDES foi impedido de realizar o seu objetivo inicial, de financiar as obras de infra-estrutura de iniciativa estatal.

4.1 A construção do Estado regulador

Antes da reforma, os Ministérios e departamentos setoriais eram responsáveis pelo planejamento e pelo emprego dos recursos em infra-estrutura. Na década de 1990, a tônica das reformas na infra-estrutura foi a desestatização. O Estado, liberado do ônus da inversão, poderia, em tese, dedicar-se integralmente à tarefa de regular os novos mercados, assegurando a qualidade na prestação dos serviços, a manutenção da competitividade e a concorrência, mantendo um ambiente econômico e político favorável ao investidor, como se segue:

O 'novo Estado' idealizado pelo bloco político capitaneado pelo PSDB deveria deixar de ser responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social, tendo que se fortalecer como promotor e regulador desse processo. Para tanto, tornava-se premente a transferência para o setor privado das atividades que pudessem ser controladas pelo mercado. (NUNES et.al., 2007, p.38).

Neste ponto é interessante refletir que a concepção de um Estado que seja regulador, gerencial, fiscalizador, requer a superação imediata da deterioração das suas estruturas, sem as quais a capacidade estatal fica seriamente comprometida para o desempenho até mesmo de suas funções consideradas básicas no novo contexto. Sem que se atenda à essa premissa, o próprio conceito de serviço público é comprometido, uma vez que o Estado torna-se incapaz tanto de prover quanto de regular. Portanto, a privatização dos bens e serviços públicos não é uma panacéia, uma solução automática para a crise do Estado. De acordo com Rosa,

Não se pode reduzir tudo ao confronto privado-eficiente versus estatal-corrupto ou corporativo [...] é outro erro esvaziar o Estado em nome da globalização [...] a competição internacional, com os países ricos fechados em blocos contra os países que tentam desenvolver-se, impõe um papel ao Estado. Afinal, é no seu âmbito que se elegem os governantes e se exerce a democracia, inexistente nas relações internacionais. (ROSA, 2001, p.38-9).

No âmbito da reforma do Estado e da mudança de seu papel na economia foram criadas as agências reguladoras, órgãos autônomos e supostamente neutros, livres da “ingerência política” tida como responsável pelos maus resultados das empresas estatais. De acordo com Nunes et.al. (2007, p.16), “no Brasil, o regime regulatório inaugurado com as privatizações constitui verdadeira reforma do Estado. Esse regime caracteriza-se pela redefinição do papel do Estado na economia”. Alguns estados também iniciaram seus próprios programas de reformas, com apoio da União e do BNDES. São Paulo, Paraná e Rio Grande do Sul abriram grandes espaços ao capital privado na infra-estrutura, também iniciando experiências regulatórias próprias, embora no plano estadual a atenção dos investidores estivesse voltada especialmente para os bancos.

Ao longo da década de 1990, o tema “desenvolvimento” perde parte significativa de sua importância no debate político e acadêmico, pensado agora em decorrência da manutenção de condições atrativas ao investidor privado, que passaram a ocupar o espaço central do debate sobre a necessidade de se recuperar a deteriorada infra-estrutura do Brasil. Nesse contexto de esvaziamento político, cresce a percepção acerca da instituição de marcos regulatórios setoriais como produto de uma suposta neutralidade técnica orientada por critérios de eficiência e competição e não como políticas públicas para o desenvolvimento. Para Grun, trata-se da criação de um quadro de referência teórico dentro do qual não há espaço para o dissenso ou revisão:

atravessamos a década de 1990 rezando uma nova versão do catecismo da austeridade, atitude necessária para expiar os pecados da última pretensão desenvolvimentista. Equilíbrio fiscal! Fim da gastança pública! Respeito à realidade macroeconômica! Privatização! E os pecadores estavam bem tipificados: empresas estatais; os funcionários públicos; os políticos; o absurdo previdenciário e funcionários em geral, inclusive os do setor privado. (GRUN, 2005, p.899).

Dentro desse quadro, o esforço de desestatização não é um instrumento para a recuperação do investimento em infra-estrutura por meio da abertura do setor para o capital privado, e sim uma tentativa de se manter a estabilidade econômica e a credibilidade do país frente aos investidores externos. Dessa forma, o empenho do governo em livrar-se das empresas públicas foi pautado muito mais pela variável da dívida pública, do que devido à incapacidade de investir. Barat (2001) apresenta uma versão interessante:

Seguramente não se pode dizer, no que se refere às privatizações (CSN, CVRD e petroquímica) e às concessões (ferrovias, portos e energia elétrica) do governo federal, que tenham sido feitas com objetivos de natureza estratégica ou com pensamento de longo prazo. Grande parte delas foi feita, realmente, no sentido de resolver problemas imediatos de caixa, do governo. (BARAT, 2001, p.65).

Nesta mesma direção, Carvalho (2002) discute o caráter das privatizações, pensando-as enquanto mera transferência de ativos:

Se o objetivo fosse gerar riquezas incrementais e criar novos empregos, o caminho correto seria investir em projetos novos, que de fato ampliassem a infra-estrutura e a capacidade do parque industrial. Para isso, não adiantou nada transferir, do Estado para grupos privados, a propriedade daquilo que já tinha sido construído, que havia sido criado [...]. As transferências de propriedade requerem apenas a passagem de títulos de um lado para outro, sem criação de novos empregos, nem acréscimo da produção em curso. (CARVALHO, 2002, p.103).

Sob este aspecto é importante sublinhar o fato de que no período imediatamente anterior às privatizações já estavam sendo criadas condições para a atração de capitais para a infra-estrutura. Um dos meios utilizados pelo governo para alavancar a venda das estatais foi a realização de investimentos maciços, revertendo a tendência declinante dos anos anteriores e corrigindo a política de utilização das estatais para controle inflacionário e obtenção de empréstimos no exterior. Foram realizados aumentos tarifários e demissões de funcionários, com o objetivo de “enxugar” as empresas, ficando o Estado responsável por arcar com todo o ônus referente à direitos trabalhistas, tornando as empresas mais atraentes aos investidores privados. Com essa política de investimentos e saneamento financeiro, muitas empresas do setor de infra-estrutura tornaram-se lucrativas para serem privatizadas em seguida, em um processo curioso de privatização dos lucros.

Com as privatizações e estruturação do aparato regulador, os pressupostos de maximização da eficiência e superioridade do investimento privado e do regime de competição não se materializaram. Após uma breve retomada entre os anos de 1996 e 1998, o investimento em infra-estrutura voltou a apresentar uma trajetória declinante e instável, como pode ser observado na tabela abaixo:

Tabela 2 – Formação bruta de capital fixo em setores de infra-estrutura (em % do PIB)

	1970- 1980	1981- 1989	1990- 1992	1993- 1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
<i>Energia Elétrica</i>	2,13	1,47	1,01	0,69	0,47	0,57	0,69	0,89	0,77	0,67
<i>Telecomunicações</i>	0,80	0,43	0,45	0,55	0,53	0,79	0,78	1,18	1,17	1,07
<i>Transportes</i>	2,03	1,48	0,83	0,54	0,42	0,53	0,61	0,75	0,56	0,63
<i>Total</i>	4,96	3,38	2,29	1,78	1,42	1,89	2,08	2,82	2,50	2,37

Fonte: Adaptado de Bielschowsky (2002)

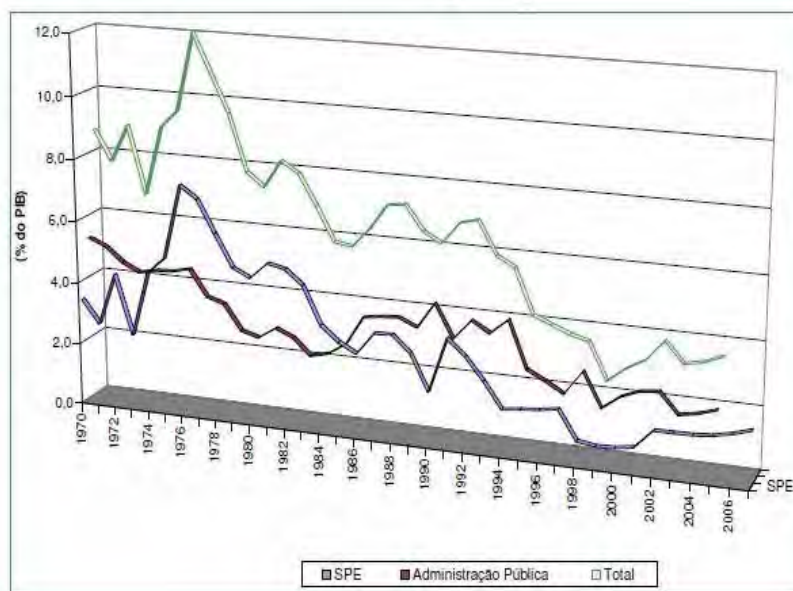
A lógica da política econômica praticada após 1999, de desvalorização cambial e elevação das taxas de juros para níveis de até 40% ao ano, bem como a política de ajuste

fiscal e de metas de inflação, foi decisiva na manutenção dos baixos índices de investimentos nos setores que permaneceram sob controle estatal, os quais supostamente seriam beneficiados pelo fato de o governo não arcar mais com os setores privatizados, permitindo maiores investimentos naquelas áreas que permaneceram sob sua responsabilidade. O ambicioso plano de reforma administrativa também foi tolhido pelas metas do ajuste. De acordo com Diniz,

A instauração de um novo modelo econômico centrado no mercado foi acompanhada de um projeto ambicioso de dar início a uma nova era. Entretanto, limitada por uma visão restritiva de teor administrativo, a reforma do Estado do governo Cardoso foi capturada pela meta do ajuste fiscal, revelando-se incapaz de realizar a ruptura anunciada. (DINIZ, 2001, p.13).

Quais seriam, então, as explicações para a manutenção do baixo patamar dos investimentos em infra-estrutura mesmo após a realização das privatizações e de concessões de serviços públicos? O gráfico 5 apresenta a evolução do investimento público, considerando-se os gastos com a administração pública e do setor produtivo estatal, sendo possível observar a trajetória de estagnação no período recente.

Gráfico 5 – Investimento Público (em % do PIB)

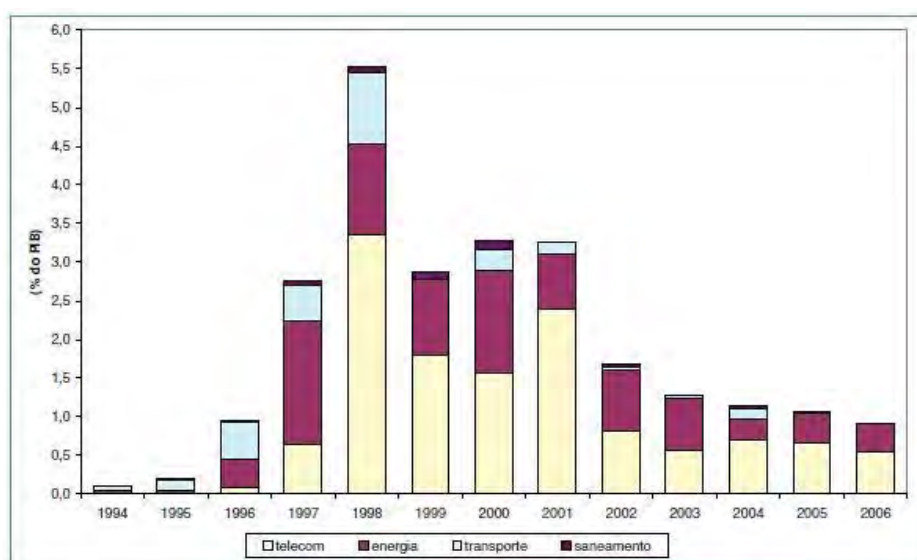


Fonte: Carneiro(2008)

No tocante aos resultados das estatais, nas causas dos baixos níveis de investimento encontra-se a contabilização de seus investimentos produtivos como déficit público, reforçando a situação na qual os objetivos perseguidos pela política macroeconômica terminam por opor a retomada dos investimentos à estabilização da economia.

Para o setor privado, de acordo com Abdib (2007), as privatizações e concessões realizadas no âmbito da reforma do Estado carecem de marcos regulatórios adequados, que forneçam garantias suficientes aos investidores no tocante às regras para investimentos e operação no setor, incluindo-se também as definições referentes à tarifas, investimentos e qualidade dos serviços, gerando um grau de incerteza paralisadora dos investimentos privados. O gráfico 6 apresenta a participação do capital privado nos empreendimentos de infra-estrutura, sendo possível perceber sua preferência pelo setor de telecomunicações:

Gráfico 6 – Participação privada nos investimentos em setores de infra-estrutura (em % do PIB)



Fonte: Carneiro (2008)

Em oposição à esta última perspectiva, entende-se que caberia à regulação não apenas a garantia de segurança e regras claras para o investidor privado, como também a manutenção do investimento adequado, o atendimento às necessidades dos consumidores e o incentivo ao repasse de ganhos de produtividade, o que não se observou. Agravando esta situação, durante o período em questão o Estado perdeu sua capacidade de determinar políticas para o setor. Além disso, de acordo com Sauer, “o governo transfere sua ação aos órgãos reguladores, frágeis na defesa do interesse coletivo, criados para a atração de investidores interessados apenas em negócios rentáveis e de curto prazo” (SAUER, 2002, p.120). Assim, a conjugação entre a ausência do Estado na condução de políticas de investimento e qualidade e o objetivo de maximização dos lucros em curto prazo por parte dos investidores privados foi a responsável pela manutenção do quadro de estagnação observado na infra-estrutura após as

privatizações e concessões, salvo poucas exceções, como telecomunicações. De acordo com Santos, trata-se de um retorno ao Estado clássico liberal, como se segue:

Embora negue a discussão sobre Estado mínimo e Estado onipresente, a política do Governo FHC para o Estado e a Administração Pública rumo exatamente no sentido da redução do seu tamanho e de sua importância como provedor de bens e serviços públicos, reduzindo-o, concretamente, às dimensões do Estado Clássico Liberal, que se resume a promover a arrecadação de tributos, a segurança interna e externa, o exercício da soberania nas relações externas e a garantia dos contratos. (SANTOS, 2000, p.51).

4.2 As agências reguladoras

As agências reguladoras foram criadas no Brasil a partir de 1996 como parte fundamental do projeto de reforma do Estado do governo Fernando Henrique Cardoso, tornando-se o instrumento preferencial de atuação do Estado na economia. Apesar de a regulação constituir parte importante da reforma do Estado, as agências não são elaboradas pelo Plano Diretor, em 1995. Sua proposta se dá a partir da publicação de documento do CRE intitulado *Construção do Marco legal dos Entes Reguladores*, de 1996.

A justificativa convencional para a criação de organismos reguladores advém da prerrogativa neoclássica das falhas de mercado, enfatizando-se as questões referentes à maximização da eficiência em mercados monopólicos, nos quais predominam condições de assimetria de poder e informação. De acordo com esse paradigma, as agências devem ser constituídas sob os ideais de autonomia e independência em relação ao poder político, transparência, agilidade e defesa da concorrência. Giambiagi (2005) apresenta uma visão que vai de encontro a essa retórica de implantação do modelo regulador no Brasil:

As agências reguladoras de serviços de utilidade pública, nos moldes das que existem em diversos países desenvolvidos, foram criadas com o intuito de defender os interesses do consumidor, assegurar o cumprimento dos contratos, estimular níveis adequados de investimento e zelar pela qualidade do serviço. (GIAMBIAGI, 2005, p.184).

Na mesma direção seguem Pires e Piccinini (1999), para os quais os objetivos gerais da regulação econômica são a priorização da eficiência econômica com manutenção da modicidade tarifária; universalização dos serviços e garantia de sua qualidade; incentivo à inovação e à preservação ambiental; administração de setores monopólicos sem que haja abuso dessa condição por parte dos prestadores de serviços e; manutenção de canais de contato com os usuários sobre a prestação dos serviços, objetivos que, segundo os autores, podem ser resumidos da seguinte maneira: “a regulação deve, fundamentalmente, ter a missão

de incentivar e garantir os investimentos necessários, promover o bem-estar dos consumidores e usuários e aumentar a eficiência econômica.” (PIRES e PICCININI, 1999, p.219).

Para a consecução destes objetivos, surge o conceito de independência das agências em relação ao poder político, como forma de assegurar sua credibilidade frente aos investidores, sendo essa independência ressaltada em quatro dimensões: decisória, financeira, de instrumentos e de objetivos. Rigolon define os termos dessa independência:

A independência da agência reguladora pode ser definida como a sua capacidade de buscar prioritariamente os objetivos de bem-estar do consumidor e de eficiência produtiva e alocativa da indústria, em detrimento de outros objetivos conflitantes, tais como a maximização do lucro do monopolista, a concentração das firmas em segmentos mais lucrativos do mercado, a maximização de receitas fiscais etc. (RIGOLON, 1997, p.9).

De acordo com esse ponto de vista, a garantia jurídica oferecida pelo Estado aos investidores e a clareza dos marcos regulatórios seriam os pontos-chave para a atração de capital privado para a realização dos investimentos necessários em infra-estrutura. A política regulatória, neste contexto, ressalta a construção de um ambiente economicamente competitivo, voltado à agenda globalizante, marcando a transição entre os modelos monopolista estatal e de mercado. Nesta perspectiva, de acordo com Santos (2000, p. 30, grifos do autor), “**país confiável é aquele que não interfere**, que não impõe regras que possam prejudicar a rentabilidade do capital investido, e a estabilidade das economias passa a depender de sua previsibilidade.

Considerando-se o contexto de desmonte dos monopólios estatais e o subsequente avanço da desestatização no setor de infra-estrutura, as agências reguladoras passam a ocupar um papel importante na reestruturação do setor, como intermediárias entre o Estado e o investidor privado. Desse modo, a independência das agências valorizaria seu caráter supostamente técnico, apolítico, reforçando sua capacidade de arbitrar e harmonizar interesses antagônicos de usuários, investidores e políticos. Diniz (2001) critica severamente essa percepção acerca da superioridade técnica das agências em relação à política:

A valorização do saber técnico e da racionalidade da ordem econômica, aspectos considerados intrinsecamente superiores à racionalidade da instância política, conduziram a uma visão asséptica da administração pública, percebida como campo de competência exclusiva de uma elite acima do questionamento da sociedade ou da classe política. (DINIZ, 2001, p.16).

Essa crítica é procedente, no sentido de que entende o predomínio de critérios técnicos sobre o poder político como uma espécie de “blindagem” às decisões que, no fundo, são de natureza política, tornando-as intangíveis pela crítica, uma vez alçadas ao patamar de

portadoras da racionalidade inquestionável do saber científico. Ramos (2005) segue na mesma direção ao questionar a premissa neoclássica de funcionamento perfeito dos mercados segundo a qual as agências devem regular os mercados privatizados de modo equilibrado e autônomo, independente tanto das influências do Estado quanto dos interesses privados e dos consumidores. Ao refletir sobre a criação das agências e sua independência em relação ao poder político, o autor afirma que

Era preciso isolar o novo ente administrativo – definido artificialmente como ‘autarquia especial’ – da política, como se esta fosse um mal em si. Era preciso adornar o novo ente, a ‘agência’, de uma mística, ou, como prefiro, de uma *mítica técnica*, atrelando-o a um ‘Estado’ supostamente neutro, asséptico, imutável, livrando-o da contaminação política pelos governos partidários, ideológicos e conjunturais. (RAMOS, 2005, p. 35, grifos do autor).

Neste ponto é interessante recordar, conforme lembra Nassif (2007, p.239), que “a própria situação da China, sem nenhuma tradição, sem instituições jurídicas ocidentais, mostra que o potencial de desenvolvimento é um elemento maior do que as próprias incertezas jurídicas”. Ou seja, a constituição de organismos reguladores não é de modo algum resultado de uma “ciência exata do desenvolvimento”; é, antes, uma opção política derivada de uma concepção específica desse processo. Não é, portanto, técnica ou neutra, e sim política.

A afirmação, atribuída ao Banco Mundial, de que as agências “não podem estar submetidas a pressões políticas, uma vez que defendem o interesse público”, sugere que pressões políticas e interesse público são inconciliáveis quando, numa sociedade pluralista e democrática, as pressões políticas, assim consideradas aquelas que se originam dos atores *políticos*, reflete visões *distintas* do que seja o interesse público, e tanto agências como o restante do Governo estão permanentemente sujeitas a elas, cabendo-lhes atuar com transparência em seus processos decisórios. (SANTOS, 2006, p.1).

Assim, a independência dos órgãos reguladores em relação ao poder político objetiva tornar o campo da regulação insensível à mudanças políticas, criando-se estruturas à prova de modificações e consolidando o padrão de intervenção proposto a partir da reforma do Estado brasileiro, enfatizando-se o conceito de que são “agências técnicas, acima de tudo, impermeáveis às oscilações conjunturais da política, às oscilações eleitorais sobretudo.” (RAMOS, 2005, p.11). Nesse contexto, são válidas as preocupações de Barbosa (2005), que vê nas agências o potencial de perpetuação de um modelo econômico e político:

em um país sem uma verdadeira tradição de alternância política, em que os homens vocacionados a aceder ao Poder têm invariavelmente o mesmo perfil sócio-econômico e ideológico, é razoável temer que elas findem por cancelar a hegemonia de um grupo político, de uma corrente específica de pensamento e de

um modo de conceber a sociedade. Noutras palavras, provavelmente as agências constituirão um instrumento suplementar de fragilização da nossa já frágil democracia. (BARBOSA, 2005, p.10)

De acordo com Gasparian (2002), a legislação regulatória brasileira abriu mão da regulamentação, baseando-se na premissa de maximização da eficiência a partir da concorrência nos serviços públicos. A ênfase do processo recaiu sobre a questão da independência do poder político e da rápida transição do modelo desenvolvimentista de empresas estatais para um modelo de mercado, o que torna o campo fértil para abusos por parte dos concessionários, resguardados pela ineficiência da ação regulatória diante de seu poder no mercado, limitando-se a regulação à observação de contratos de concessão, muitas vezes alheios ao interesse público.

Valorizou-se, na reforma do Estado, mais o processo de desestatização do que a construção do aparato regulador, uma vez que muitas privatizações foram realizadas antes mesmo da constituição das agências setoriais. De acordo com Santos (2000), buscou-se a redução do papel do Estado no processo de desenvolvimento, sem prepará-lo para o exercício de suas funções regulatórias. Ainda, uma vez constituídas, as agências acabaram por desenvolver uma mescla de atribuições regulatórias, de planejamento e de formulação de políticas setoriais, atividades conflitantes e que descaracterizam sua atividade de regulador, a dos Ministérios e órgãos colegiados incumbidos da formulação política e do planejamento setorial. Os órgãos colegiados intra e interministeriais cuja função era exatamente a formulação das políticas setoriais, foram esvaziados de funções, conforme afirma Peci:

na prática, as estruturas criadas para desempenhar o papel de formulador pouco ou nada fizeram, por falta de quadros, de orientação, por não terem recebido prioridade do ponto de vista político, como também por falta de capacidade decisória, entre outros motivos. Certamente, o problema está no esvaziamento dos papéis desses colegiados e na falta de credibilidade desses órgãos de formulação política e planejamento, no contexto da ideologia dominante do **Estado mínimo**. (PECI, 2005, p.19, grifos da autora).

Nesse contexto, parece pertinente a ideia de Pacheco (2006), segundo a qual o motivo principal para a criação das agências independentes no Brasil esteve muito mais ligado à tentativa do Executivo de se desvencilhar dos “entraves burocráticos” oriundos da Constituição de 1988 do que à promoção da atividade regulatória propriamente dita. Todavia, é interessante notar que, no tocante à relação entre consumidores e concessionários, ao contrário do que havia ocorrido nas Constituições anteriores (1934, 1937, 1946 e 1969), a Constituição de 1988 não adotou o critério de justa remuneração do capital para a definição de tarifas praticadas pelos prestadores de serviços públicos, deixando-se a cargo da

regulamentação posterior, efetivada pela lei de concessões, em 1995, para a qual a tarifa resulta da competição em regime de mercado (BRANCO, 2002).

Retomando a questão referente às relações entre agências e ministérios, a absorção por parte das agências de competências ministeriais é uma grave distorção não só do modelo regulatório, mas sobretudo do Estado democrático, uma vez que a formulação de políticas é parte indissociável do papel do Estado, governado por representantes eleitos pela via do voto direto. É o que afirma Nunes et. al. (2007, p.17), para o qual “o usuário dos serviços e produtos regulados é, antes de ser usuário, eleitor daqueles que conferiram mandatos às agências [...] Não se reservou, portanto, ao mandante último, o eleitor, poder sobre aqueles que regularão áreas cruciais de sua vida”. À medida que se transfere essa função para órgãos “apolíticos”, o Estado acaba, por assim dizer, terceirizando uma função básica, eliminando uma alternativa de participação mais direta da sociedade na definição das políticas de desenvolvimento aumentando, em contrapartida, o poder dos grupos que atuam nos serviços públicos, privatizados ou concedidos. (MERCADANTE, 1997).

De acordo com Santos (2003), o desempenho da função formuladora de políticas é uma impropriedade observada em muitos casos, não se tratando de exercício legal por parte das agências. Os motivos apresentados para essa absorção da incumbência de formulação de políticas pelas agências passam pela precarização das estruturas dos Ministérios, por omissão de suas funções legais, ficando à cargo das agências a formulação e o planejamento de políticas para o setor, indo além de seu papel regulador e fiscalizador:

Em vista do vácuo existente, em que os ministérios não demonstravam capacidade, aptidão ou mesmo disposição para atuar em suas competências, as agências passaram não só a regular e fiscalizar o setor como a atuar na formulação de políticas públicas, sendo o ministério mero homologador da política traçada pela agência. (SANTOS, 2003, p.10)

Outro motivo que pode ser destacado, de acordo com Brasil (2003) é o êxodo de pessoal qualificado ocorrido com as privatizações, quando quadros técnicos e estratégicos para o desenvolvimento setorial, então pertencentes às estatais, migraram para o setor privado, criando uma lacuna no âmbito dos ministérios. A criação das agências também teria atraído parte do pessoal disponível, concorrendo com os ministérios e com as empresas privadas.

Entretanto, considerando a passagem de Peci (2005) citada anteriormente, pode-se depreender que o desvio de funções das agências reguladoras não constituiu uma fatalidade, mas foi produto da *rationale* que concebe a redução do Estado e o ajuste fiscal permanente como objetivos centrais no contexto da reforma do Estado. Ora, as agências foram criadas exatamente para reduzir o alcance da intervenção do Estado, sob a alegação de serem

portadoras de uma suposta neutralidade técnica que “serve, muitas vezes, como cortina de fumaça para disfarçar o déficit de legitimidade que freqüentemente envolve a atuação de órgãos que tem nítida atuação política” (SANTOS, 2006, p.1). Sendo assim, some-se à isto o fato de que o modelo regulador no Brasil foi concebido às pressas em decorrência do avanço da desestatização no setor de infra-estrutura, as agências desenvolveram-se também como poder concedente, decidindo sobre questões que perpassam sua condição de fiscalizadoras e reguladoras, como estabelecimento de diretrizes e prioridades sobre outorgas e prestação de serviços.

As agências reguladoras visam, em última instância, conferir segurança ao investidor, garantindo a estabilidade das regras e a manutenção de um ambiente favorável aos negócios, livre da influência política, minimizando conflitos e imperfeições e otimizando o funcionamento do mercado. Seu maior desafio é a conciliação, dentro da perspectiva do mercado, de interesses potencialmente conflitantes entre atores com diferentes características e níveis assimétricos de poder e influência, o que não pode ser considerado como um sucesso pois, de acordo com Sauer (2002, p.149), “a garantia do equilíbrio econômico e financeiro [...] e o ritual dos processos de reajuste e revisão, num quadro de assimetria de informações e de poder de pressão, favorável às concessionárias, são instrumentos de proteção dos seus interesses”. O interesse dos consumidores estaria assim submetido ao poder dos concessionários de serviços públicos.

A partir de 2003 essa situação foi contestada pelo governo Lula, o qual referiu-se às agências como uma terceirização do poder político. A partir dos questionamentos acerca dos reajustes tarifários autorizados pelas agências, em especial a Anatel, o governo criticou duramente o modelo regulatório vigente, propondo alterações e uma nova distribuição de responsabilidades e competências entre as agências e os ministérios:

o Brasil deve se alinhar à grande maioria dos países, onde as agências reguladoras não são eminentemente responsáveis pela formulação de políticas setoriais. Estas políticas, em especial no que diz respeito a planejamento e metas de universalização e acesso, devem ser formuladas pelos Ministérios, com uma fronteira bem delimitada, a fim de que política setorial não seja tomada por regulação econômica e vice-versa. (BRASIL, 2003, p.6, grifos do original).

O principal argumento era de que as diretrizes setoriais deveriam ser definidas pelos órgãos de governo, como uma questão política, e não dentro das agências reguladoras. A competência da formulação de políticas e os poderes de outorga e concessão deveriam ser circunscritos aos ministérios, estabelecendo-se com clareza o papel das agências como organismos reguladores apenas. De acordo com Santos (2004), era necessário então fortalecer

os ministérios para fazer frente à autonomia das agências, evitando-se a apropriação indevida de competências resultante de seu fortalecimento.

O projeto de lei 3.337/2004 apontou essas distorções, recomendando mudanças nas atribuições de agências e ministérios, tornando mais claras as distinções entre ambos. É interessante ressaltar que embora as críticas aos organismos reguladores tenham sido bastante recorrentes no seio do governo Lula em princípio de mandato, o modelo regulatório foi mantido, realizando-se apenas mudanças visando tornar mais claras suas funções, no sentido de prestação de contas, celebração de contratos de gestão, estabelecimento de ouvidorias e nos mandatos dos dirigentes das agências.

Considerando-se esse panorama de construção de um Estado regulador, na próxima seção serão analisadas as principais reformas instituídas nos setores portuário, de telecomunicações e de petróleo e gás, identificando os principais pontos tocados pela reforma do Estado nestes setores.

4.3 Reforma Portuária

O Brasil possui mais de 7.000 km de costa, além de dezenas de rios nos quais é possível a navegação interna. O sistema portuário brasileiro é constituído por quarenta portos públicos organizados, sob a administração de nove Companhias Docas, concessionárias privadas, estaduais ou municipais e mais 42 terminais de uso privativo que operam cargas próprias e de terceiros (MARCHETTI e PASTORE, 2006). Até a década de 1990, a operação do setor estava inteiramente a cargo do Estado e centralizada na Portobrás, *holding* extinta em 1990. Com a extinção da empresa, iniciava-se um processo de descentralização da administração portuária no Brasil.

O período imediatamente posterior à extinção da Portobrás é marcado pela crise do setor, uma vez que ainda não havia uma nova política regulamentando a atividade portuária no País. Essa lacuna perdurou até 1993, quando foi aprovada a lei 8.630/93, a chamada “Lei dos Portos”, a partir da qual foi desenhada uma nova estrutura administrativa e operacional para o setor, com a criação de novos atores e funções, constituindo-se no grande marco da reforma do setor portuário brasileiro na década de 1990.

Com a lei, objetivou-se quebrar o monopólio estatal no setor, descentralizando as operações e a administração portuárias. Nesse sentido, o controle dos portos foi repassado às Companhias Docas e administrações portuárias estaduais, que priorizaram a participação do capital privado por meio da alteração do regime de exploração das atividades portuárias e das relações trabalhistas nos portos brasileiros. De acordo com Kappel,

Através desta Lei, praticamente todos os serviços e estruturas até então operados pelo governo (fosse ele federal, estadual ou municipal) foram privatizados através de contratos ou arrendamentos, ficando o governo apenas com a administração em si e com papel de Autoridade Portuária. (Kappel, 2007, p.5)

Como nos outros segmentos da infra-estrutura, a reforma dos portos baseou-se na premissa da maximização da eficiência pela introdução da concorrência, induzindo os operadores à investir em novos equipamentos e instalações para os terminais, avançando na privatização e liberalização do setor. A partir da promulgação desta lei, tornou-se possível a concessão das atividades operacionais e o arrendamento de áreas portuárias, mediante licitação. A Tabela 3 apresenta os investimentos realizados no setor portuário no período 1990-1998. Embora os dados não abranjam o segundo mandato de Cardoso, são úteis para indicar o impacto da reforma no setor.

Tabela 3 – Investimentos em Portos 1990-1998 (em US\$ milhões)

Ano	Investimento
1990	33,5
1991	95,6
1992	126,9
1993	86,9
1994	66,7
1995	54,2
1996	350,5
1997	289,2
1998	157,4

Fonte: Adaptado de Pêgo Filho et.al. (1999)

Outro ponto importante instituído pela lei é a introdução da concorrência no setor, entre diferentes portos e terminais ou mesmo entre terminais dentro do mesmo porto. Por fim, a lei regulamentou a quebra do monopólio dos sindicatos dos trabalhadores portuários para a gestão da mão-de-obra. Para conferir maior agilidade à aplicação da lei, em 1995 foi criado o Gempo – Grupo Executivo para a Modernização dos Portos.

Com a reforma do setor, os portos passam a ser subdivididos em duas categorias: o chamado “porto organizado”, e os portos e terminais privativos. O porto organizado é a área constituída para a realização das atividades de navegação, movimentação e armazenagem de cargas. Pode ser operado diretamente pela União ou por meio de concessão, sob jurisdição da Autoridade Portuária. Cabe à esta a administração do porto organizado e a gestão do patrimônio, fiscalização de sua manutenção, conservação da eficiência das operações portuárias e o controle sobre os operadores, sejam públicos ou privados. O Papel de Autoridade Portuária foi delegado pelo Ministério dos Transportes às Companhias Docas Estaduais. (IPEA, 2010a).

Ainda, subordinados à Autoridade Portuária, foram criados os seguintes atores: o Operador Portuário e o Órgão Gestor de Mão de Obra. O Operador Portuário é o responsável pela realização das atividades de movimentação e armazenagem de mercadorias na área do porto organizado, mediante o arrendamento. O Órgão Gestor de Mão de Obra (OGMO) é o responsável pelo recrutamento e alocação de trabalhadores, avulsos ou não, para prestação de serviços na área do porto organizado.

Situados fora da área do porto organizado, explorado diretamente por empresa pública ou privada mediante autorização do órgão regulador estão os terminais de uso privativo, utilizados na movimentação e/ou armazenagem principalmente de cargas próprias ou, eventualmente, de terceiros ou ainda no transporte de passageiros.

Considerando essa configuração dos terminais, de acordo com Marchetti e Pastori (2006) enquanto as cargas gerais e contêineres são principalmente movimentados nos portos organizados, os graneis (líquidos e sólidos) são movimentados, em sua maior parte, em terminais de uso privativo, com destaque para o minério de ferro. Ainda segundo os autores, coexistem, no sistema portuário brasileiro, duas realidades em relação à operação e aparelhamento:

Os terminais especializados obtiveram ganhos de produtividade em consequência direta da modernização de equipamentos e da adoção de métodos e processos mais eficientes de movimentação das cargas. Já a situação no cais público, administrado pelas Companhias Docas, é preocupante, em muitos casos pela obsolescência e mau estado dos equipamentos e das instalações, o que exige intervenções para alterar, em tempo hábil, tal quadro. (MARCHETTI e PASTORI, 2006, p.329).

Por fim, dentre os novos atores do setor portuário, foi instituído o Conselho de Autoridade Portuária, responsável pelo estabelecimento de normas para regulamentação e procedimento para as operações portuárias, representando um avanço na descentralização das atividades de planejamento e supervisão dos portos. O Conselho de Autoridade Portuária é

composto por representantes do poder público, do operador portuário, dos trabalhadores e dos usuários.

Apesar do avanço privado na nova configuração do setor portuário brasileiro, não se esgotou a necessidade de intervenção estatal. Os setores público e privado devem desempenhar papéis importantes no investimento em ampliação e superação de gargalos, de modo que o setor privado deve ser responsável pela provisão da chamada super-estrutura portuária, ou seja, realizar os investimentos em equipamentos operacionais dos terminais, manutenção e conservação das instalações arrendadas e operar as áreas de embarque e desembarque. No período em questão, os investimentos privados foram direcionados à melhoria e modernização das instalações portuárias, objetivando redução de custos. Já ao setor público cabe a responsabilidade pela provisão de infra-estrutura portuária, como obras de dragagem e acessos terrestres, desobstrução das áreas ao entorno dos portos, e de fiscalização (MARCHETTI E PASTORI, 2006). De acordo com o Ipea, “desta forma, o investimento governamental no setor permanece como parcela fundamental, dados os altos montantes de investimento necessários para superar as deficiências existentes.” (IPEA, 2010a, p.15)

O processo de reforma do setor portuário guarda certas semelhanças com o setor ferroviário. De acordo com Bielschowsky (2002, p.117), “não se deve esperar, nem é necessário, um ciclo de grandes proporções no que se refere a investimentos fixos em novas instalações, porque [...] o país já é dotado de um satisfatório estoque de facilidades portuárias.” Desse modo, a semelhança com o setor ferroviário decorre do direcionamento dos investimentos privados para a modernização de instalações e recuperação de ativos com o objetivo de reduzir custos operacionais, não se privilegiando a integração multimodal com vistas à redução dos gargalos de acesso aos portos, um dos principais problemas do setor no Brasil. Já os investimentos públicos são voltados à desobstrução parcial destes gargalos e obras de ampliação de infra-estrutura portuária. Segundo Kappel,

Os principais problemas detectados nos portos foram a falta de dragagem (retirada de entulhos de rios e do mar), problemas de vias de acesso, congestionamentos de trens e caminhões, além de aspectos gerenciais. Em alguns portos, as medidas a serem implementadas são simples e devem melhorar seus rendimentos com o melhor funcionamento na operacionalização. (KAPPEL, 2007, p.4).

Ora, considerando-se o contexto de crise fiscal do Estado que supostamente está na raiz dos movimentos de desestatização da década de 1990, nos quais se inclui a reforma do setor portuário, é irônico observar que o Estado se manteve responsável pela realização dos investimentos mais pesados e fundamentais para a recuperação do setor portuário no Brasil,

como a superação dos gargalos logísticos (congestionamentos, acessos ferroviários) e a realização de obras de dragagem de canais, sem as quais a competitividade dos portos é reduzida pela incapacidade de receber embarcações de grande porte, ou forçando o embarque com volumes abaixo da capacidade das embarcações. Outra semelhança infeliz com o processo de privatização das ferrovias é relacionada aos operadores. Assim como os concessionários ferroviários,

esses novos operadores são em geral, eles próprios, usuários dos serviços portuários que executam. Têm transformado as concessões que lhes foram outorgadas em verdadeiros centros de custos em suas cadeias produtivas, não atribuindo a devida prioridade ao atendimento das necessidades de outros usuários do serviço público responsáveis por cargas de natureza diversa. (BIELSCHOWSKY, 2002, p.116).

Corroborando esta situação, de acordo com Marchetti e Pastori (2006), os primeiros arrendamentos realizados no âmbito da lei dos portos previam especialização dos terminais, permitindo apenas operações com um determinado tipo de carga. Atualmente já é possível a operação com mais tipos de carga, beneficiando especialmente o transporte de grãos agrícolas, permitindo otimização das operações nos períodos de safra e entre-safra.

É importante observar que praticamente todo este processo de reforma institucional e de desestatização ocorreu sem a existência de um órgão regulador, assim como ocorreu também com os transportes terrestres. A Agência Nacional de Transportes Aquáticos – ANTAQ e a ANTT apenas foram criadas em fins de 2001, pela lei 10.233, entrando em operação apenas a partir de 2002. Para Bielschowsky, esse atraso na criação do órgão regulador causou problemas para o setor portuário:

O quadro de enormes deficiências técnicas e econômicas tem gerado inúmeros problemas, com efeitos reais e potenciais prejudiciais ao usuário. Faltam informações técnicas, capacidade de alterar traçados e de impor obras adicionais de forma periódica. E, sobretudo, predominam estimativas inadequadas sobre custos, que se refletem desfavoravelmente sobre as tarifas dos serviços e conseqüentemente sobre a competitividade sistêmica. (BIELSCHOWSKY, 2002, p.121).

A ANTAQ tem como finalidade implementar as políticas formuladas pelo Ministério dos Transportes e pelo Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte (CONIT), órgão colegiado vinculado ao MT. Como agência reguladora, a ANTAQ é uma autarquia especial, também vinculada ao Ministério. Cabe à ela

regular, supervisionar e fiscalizar as atividades de prestação de serviços de transporte aquaviário e de exploração da infraestrutura portuária e aquaviária, exercida por terceiros, com vista a garantir a movimentação de pessoas e bens, em cumprimento a padrões de eficiência, segurança, conforto, regularidade, pontualidade e modicidade nos fretes e nas tarifas; harmonizar os interesses dos usuários com os das empresas concessionárias, permissionárias, autorizadas e arrendatárias, e de entidades delegadas, preservando o interesse público; e arbitrar

conflitos de interesse e impedir situações que configurem competição imperfeita ou infração contra a ordem econômica. (IPEA, 2010a, p.2)

De certa forma, o papel regulador foi atribuído à autoridade portuária, ainda que não claramente e nem bem delimitado, uma vez que a autoridade é também um *player* no novo arranjo institucional do setor portuário. Para Guimarães e Araújo Jr. (2011), a lei dos portos criou um marco regulatório próprio e que não é totalmente coincidente com o que foi estabelecido pela criação da Antaq. Ainda segundo os autores, “A Antaq veio, no entanto, encontrar já consolidada a estrutura de gestão do porto organizado estabelecida pela Lei 8.630/93, que compreende a Administração do porto e o Conselho de Autoridade Portuária (CAP).” (GUIMARÃES e ARAÚJO JR., 2011, p.49). Mesmo com a constituição e funcionamento da ANTAQ, os Conselhos de Autoridade Portuária e as Autoridades Portuárias permaneceram com suas atribuições reguladoras, endossadas pela resolução n. 55 da agência, em 2002.

4.4 A Reforma das Telecomunicações

O segmento de telecomunicações também sofreu profundas mudanças a partir de 1996, e é considerado como o caso de maior sucesso no setor de infra-estrutura. Em um curto período, de uma situação de monopólio estatal foram estabelecidas as bases para a operação privada. De acordo com Bielschowsky (2002), o setor de telecomunicações foi o segmento da infra-estrutura que teve sua reforma realizada mais rapidamente.

O monopólio foi quebrado pela Emenda Constitucional n.8 de 1995, seguido de uma série de medidas que dinamizaram os serviços de telecomunicações no Brasil, ainda sob operação estatal. Até a quebra do monopólio, o sistema de telecomunicações brasileiro era formado pela Telebrás, *holding* que reunia um conjunto de 27 operadoras estaduais, as chamadas “teles”, além de uma empresa responsável pela realização dos serviços de longa distância, a Embratel. Havia também um centro de desenvolvimento tecnológico, o CPqD – Centro de Pesquisa e Desenvolvimento em Telecomunicações, um dos principais pólos de desenvolvimento de tecnologia de comunicações existentes no mundo.

Aprovada a Emenda, teve início um processo de remodelação do setor de telecomunicações, curiosamente acompanhado de uma política inversionista da Telebrás, acompanhada por reajustes tarifários e aumento da lucratividade da empresa. Durante este processo foram constituídas as bases do modelo institucional, o que incluiu a constituição da agência reguladora antes da desestatização do setor. De acordo com Ferreira e Azzoni (2011, p.62),

A recuperação dos investimentos no setor de telecomunicações ocorreu em 1996, antes das privatizações, motivada pelo interesse deliberado do governo federal de expandir e modernizar o segmento, preparando-o para a posterior operação privada. Nesse período, compreendido entre 1996 e a privatização, os investimentos no setor, relativos ao PIB, alcançaram os níveis observados na década de 1970.

A sequência da reforma das telecomunicações se deu com a aprovação da Lei 9.295/96, a chamada Lei Mínima, que autorizou e regulamentou, dentre outros serviços, a operação da banda B da telefonia móvel, dividindo o território em 10 áreas de concessão. Posteriormente foi dado o passo decisivo da reforma do setor, com a aprovação da Lei 9.472/97, a Lei Geral das Telecomunicações. A LGT definiu a modelagem institucional do setor, estabelecendo o marco regulatório, criando a agência setorial, a Anatel, e definindo as regras e etapas para o processo de privatização do Sistema Telebrás, realizado em julho de 1998. A lei ainda permitiu a entrada de outras empresas prestadoras de serviços, instituindo um regime de competição regulada para o setor. Em suma, pode-se dizer que a LGT introduz três mecanismos que definiram a política para o setor: universalização, competição e investimento privado. Na telefonia fixa, as metas de competição ficaram aquém do desejado.

O Plano Geral de Outorgas, de 1998, fixou as normas para a introdução da concorrência e as áreas de atuação das empresas de telefonia fixa. As empresas que faziam parte do sistema Telebrás se tornaram concessionárias, tendo seus serviços e tarifas regulados pela Anatel e sendo consideradas prestadoras de serviço público. As empresas entrantes nos mercados já privatizados foram denominadas empresas-espelho, autorizadas mediante licitação, não são reguladas por normas da Anatel e são consideradas prestadoras de serviço privado, tendo suas tarifas reajustadas de acordo com o mercado, sem obrigações de expansão do serviço.

O sistema Telebrás foi reorganizado, dividido em três concessionárias regionais de telefonia fixa: São Paulo, Norte-leste e Centro-sul. A Embratel foi mantida como operadora única de longa distância (até 2001) e foram criadas as concessionárias da Banda A de serviços de telefonia móvel, até então de responsabilidade das subsidiárias da Telebrás (PIRES, 1999). Após 1998 os investimentos em telecomunicações mantiveram sua trajetória de expansão até 2002, já sob novo regime regulatório e realizados pela iniciativa privada. No ano de 2001 as concessionárias atingiram a meta de universalização dos serviços prevista para 2003, e foram autorizadas pela Anatel à operar também as chamadas de longa distância.

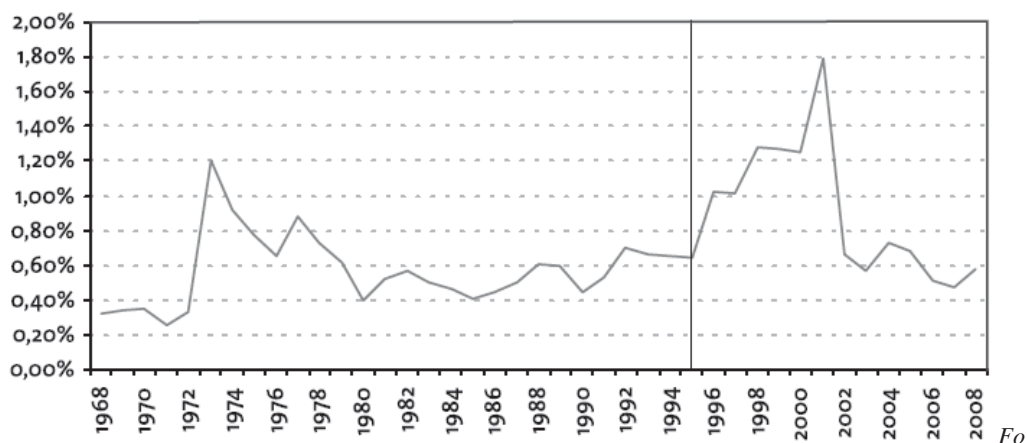
Embora o prazo de espera e o custo de instalação de novas linhas de telefone fixo tenham caído consideravelmente, as tarifas por minuto e os custos com assinatura aumentaram até 2002 e continuaram essa trajetória até 2007, quando houve pequena queda

dos preços de ligação. Outro aspecto que deve ser levado em consideração é a concentração de mercado existente no setor:

Após a privatização, surgiram diversas novas empresas operadoras de rede para prestação de serviços de telecomunicações. Entretanto, a última década assistiu a um processo de consolidação do setor, com fusões e aquisições entre os atores, que resultaram em alta concentração do mercado em alguns poucos grupos econômicos[...] Dessa forma, o processo de liberalização, que visava aumentar a competição, na prática, resultou em reconcentração das empresas prestadoras de serviços de telecomunicações. (IPEA, 2010b, p.8).

Além da grande demanda reprimida por serviços de telefonia no Brasil, o contexto de reformas do setor de telecomunicações é marcado pela introdução de novas tecnologias, como redes de fibra óptica, televisão à cabo, expansão da telefonia móvel, comunicações via satélite e internet. A difusão destes serviços no Brasil não pode ser simplesmente atribuída à operação de concessionários e permissionários privados no setor de telecomunicações. Boa parte da reorganização e dos investimentos realizados no setor foram feitos sob a gestão estatal, sendo depois repassados à iniciativa privada. O gráfico 7 apresenta os investimentos realizados no setor, com destaque para o período pós-1996, quando são realizados os grandes investimentos estatais, sucedidos pela elevação de seu patamar pela iniciativa privada até 2002.

Gráfico 7 – Investimentos em telecomunicações 1968-2008 (em % do PIB)



nte: Ferreira e Azzoni (2011)

Na reforma do setor, a criação do órgão regulador precedeu a privatização. Para Nunes et. al. (2007), pode-se afirmar que a Anatel foi a agência setorial mais cuidadosamente formatada. Como ocorrido nos outros setores, a Agência Nacional de Telecomunicações foi instituída como autarquia especial, vinculada ao Ministério das Comunicações. Dentre suas atribuições estão a implementação da política nacional de telecomunicações, a expedição de normas referentes à outorga e prestação dos serviços, definição de normas e padrões às

prestadoras de serviços, certificar produtos e fiscalizar o cumprimento de normas pelos concessionários. É importante também ressaltar o papel da agência no tocante à concentração de mercado: a Anatel possui poder para fiscalizar e reprimir condutas de abuso de poder econômico, evitando a formação de monopólios possuindo, para tal, função análoga à do Cade.

Para Nunes et. al. (2007), com a criação da Anatel o Ministério das Comunicações perdeu grande parte de suas atribuições. Pode-se analisar essa pelo fato de que no setor de telecomunicações as privatizações avançaram mais do que em quaisquer outros da infraestrutura, não restando operação estatal no setor, o que em parte pode ter contribuído para o esvaziamento das funções do Ministério das Comunicações, que teve diversas atribuições absorvidas pela Anatel. Por outro lado, no contexto de abandono do planejamento e da participação estatal no setor, em nome da “credibilidade” a ser obtida ante os investidores, a agência acabou extrapolando sua função reguladora, ao enveredar pela formulação de políticas setoriais, atribuição exclusiva do Ministério.

Em 2003, os sucessivos aumentos em tarifas e valores de assinaturas permitidos pela Anatel aos concessionários levou o então ministro das Comunicações Miro Teixeira a recolocar na pauta a participação do Ministério na definição de tarifas, iniciando um debate sobre a redefinição dos papéis e da autonomia das agências reguladoras no Brasil, que resultou no decreto 4.733/2003, que enfatiza a separação de funções entre agência e Ministério:

- I - o Ministério das Comunicações fica incumbido de formular e propor políticas, diretrizes, objetivos e metas, bem como exercer a coordenação da implementação dos projetos e ações respectivos, no âmbito do programa de inclusão digital;
- II - a Agência Nacional de Telecomunicações - ANATEL deverá desenvolver instrumentos, projetos e ações que possibilitem a oferta de planos de serviços de telecomunicações, observando as diretrizes e metas estabelecidas pelo Ministério das Comunicações e o regime de tratamento isonômico como instrumento para redução das desigualdades sociais. (BRASIL, 2003b, p.2).

4.5 As Reformas do Setor de Petróleo e Gás Natural

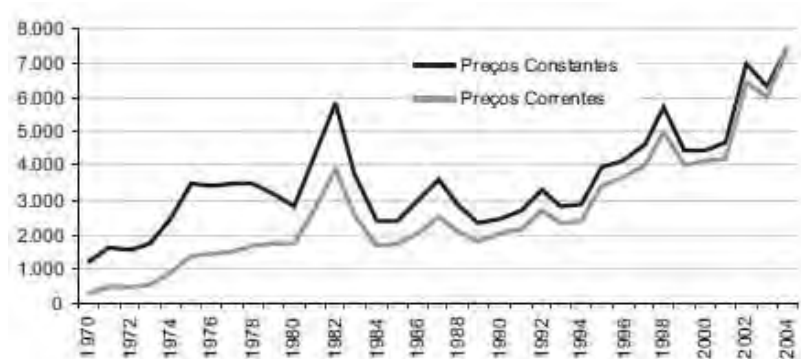
O setor de petróleo no Brasil foi historicamente organizado como um monopólio da União desde a criação da Petrobras em 1953. A empresa detinha o monopólio da pesquisa, extração, transporte e refino de todo o petróleo produzido no País. O único segmento do mercado de combustíveis não monopolizado pela Petrobras era o de postos de combustível, com forte presença de gigantes multinacionais do setor, como Shell, Esso e Texaco.

Duas considerações preliminares se fazem necessárias aqui: o setor de petróleo e gás é o único que envolve os chamados bens *tradeables* no setor de infraestrutura e; o setor possui uma relevância que vai muito além de sua importância econômica, possuindo uma dimensão

geopolítica e estratégica que requer uma consideração acerca do papel do Estado não apenas como empresário ou regulador, mas como um poder nacional soberano.

O monopólio da Petrobras foi mantido pela Constituição de 1988. Resistiu durante a primeira metade da década de 1990, sendo quebrado também pela Emenda Constitucional n.9 de 1995, junto com os outros monopólios estatais, no âmbito da reforma do Estado da administração Cardoso. As manifestações contrárias à venda da empresa (a greve dos petroleiros em maio de 1995 foi a maior delas) e o grande debate ocorrido no legislativo não permitiram que a reforma do setor fosse aprofundada, resultando em um modelo diferenciado dos outros segmentos da infra-estrutura. O gráfico 8 apresenta a evolução dos investimentos realizados pela Petrobrás ao longo de mais de três décadas:

Gráfico 8 – Investimentos Anuais da Petrobras 1970-2004 (em US\$ milhões)



Fonte: Prates et. al. (2005)

A lei 9.478/97, chamada Lei do Petróleo, estabeleceu os marcos para a flexibilização do setor, criando novas regras para a exploração de petróleo e gás. Em consonância à Constituição, os recursos de hidrocarbonetos existentes no país permaneceram sob propriedade da União; a Petrobras deixou de ser detentora do monopólio, uma vez que todos os segmentos da cadeia de produção de petróleo e derivados passaram a ser abertos à participação privada; a Petrobras também teve seu capital aberto, com parcela majoritária das ações pertencentes à União; criou-se o Conselho Nacional de Política Energética, em substituição ao antigo Departamento Nacional de Combustíveis; por fim, foi criada a Agência Nacional do Petróleo (ANP), atual Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis, que absorveu muitas das funções antes competentes à Petrobras.

A ANP teve suas responsabilidades e atribuições definidas pela mesma lei. Dentre elas, pode-se destacar: implementação da política energética para o setor, fiscalização dos atores regulados, definição de *royalties* e participações, realização de licitação, realização de

estudos e mapeamentos geológicos e assegurar os direitos dos consumidores. Todavia, conforme ocorrido em outros setores, a ANP extrapolou sua função reguladora:

Uma das principais distorções do papel da ANP é o exercício da atividade de formulação de políticas. A absorção dessa atividade foi decorrente, principalmente, da falta de ação do CNPE e de carências na atual estrutura do MME.[...] O planejamento e a formulação de política energética cabe ao CNPE e ao MME. À ANP cabe, autonomamente, regulamentar e fiscalizar as atividades reguladas, implementando, no que lhe toca, a política de petróleo, gás natural e derivados. (LIMA, 2004, p.8).

Conforme revela Nunes et. al. (2007), a própria demora na instalação do CNPE foi significativa do abandono da formulação política pelo poder público, que se refletiu também na inércia do Ministério de Minas e Energia. Em meio à esse vácuo, a ANP absorveu essa função de forma indevida, configurando a distorção citada no seu papel regulador.

Como nos outros segmentos de infra-estrutura, a lei do petróleo foi pautada pelo estímulo à participação privada nos investimentos e introdução da competição, restringindo a participação estatal nas atividades antes desenvolvidas somente pela Petrobras. A diferença mais significativa, de acordo com IPEA (2010c), foi o fato de a reforma do setor ter sido pautada por uma estratégia gradualista, visando a formação de parcerias da Petrobras com o setor privado como forma de estimular os investimentos no setor. Um outro motivo para a condução mais “parcimoniosa” da reforma do setor teria sido, “o sucesso da organização econômica anterior da indústria, sob o comando da Petrobras, conduziu a decisão da coalizão política reformadora para uma opção peculiar e distinta daquela implementada para todas as outras indústrias de infraestrutura.” (IPEA, 2010c, p.1).

A grande novidade introduzida pela legislação foi a adoção do sistema de concessões, através do qual a União, detentora das jazidas, poderia licitar lotes para a exploração por empresas privadas, mediante o pagamento dos direitos de exploração e *royalties* pagos sobre o petróleo extraído, que passa a ser de propriedade da empresa concessionária. Cabe à esta, também, assumir os riscos relativos ao investimento e operação dos poços. “Estes contratos de concessão seguem a lógica básica de transferência dos direitos de propriedade do Estado para a empresa concessionária, como forma de recompensar esta última pelos gastos incorridos [...]” (IPEA, 2010c, p.43). As primeiras licitações de blocos de petróleo foram realizadas em 1999.

Recentemente, após as descobertas de petróleo na camada pré-sal, voltou-se a discutir o modelo de exploração, introduzindo-se o sistema de partilha, no qual o Estado associa-se à empresas privadas para a exploração, mantendo maior controle sobre a produção e remunerando a empresa privada com uma porcentagem do óleo produzido.

Para viabilizar este modelo no Brasil, considerando-se o predomínio da exploração em águas profundas no país, a Petrobras foi submetida a limitações e medidas no sentido de abdicar da exclusividade sobre o conhecimento geológico, tecnologia, terminais e meios de transportes adquiridos ao longo de anos de gestão estatal, cedendo-os à ANP para que esta disponibilize tal acervo aos concessionários. Ora, a empresa concessionária vence a licitação de blocos mapeados pela Petrobras, explora os poços com tecnologia da Petrobras, utilizando-se de infra-estrutura da estatal e lucrando por essas operações. Qual a racionalidade desse processo? Trata-se basicamente de assumir o discurso das vantagens da concorrência e da operação privada desconsiderando quaisquer outros aspectos da realidade. De acordo com Bielschowsky,

A exigência pode ser redutora da eficiência microeconômica da atividade da estatal, se o resultado for a compra de direitos de exploração por outras empresas e de reservas em regiões de expansão “natural” da Petrobrás, ou seja, os campos petrolíferos periféricos, que hoje concentram as atividades da empresa. (BIELSCHOWSKY, 2002, p.67).

No caso do gás natural, houve uma expansão no consumo e produção internos, como o petróleo. No entanto, é importante citar a construção do gasoduto Bolívia-Brasil, que impulsionou a utilização do gás natural no País, tanto em âmbito industrial como para combustível automobilístico e, no fim da década, para abastecimento das usinas termelétricas construídas para contornar a crise de abastecimento elétrico. No Brasil, a produção de gás natural é diretamente associada à de petróleo valendo, para este combustível, as mesmas prerrogativas definidas pela lei 9.478/97 para o petróleo.

Em suma, a reforma do setor de petróleo e gás acabou por criar um modelo peculiar, no qual foi mantida a figura do Estado empresário, por meio da estatal Petrobras, agora uma empresa de capital aberto, ao mesmo tempo em que foi permitida à iniciativa privada a participação no mercado, regulado pela ANP. Ou seja, a reforma do setor avançou muito mais pela via da quebra do monopólio estatal do que pela desestatização.

5- A PERSISTÊNCIA DE GARGALOS APÓS A REFORMA

Conforme apresentado no início deste trabalho, os setores de transportes e energia elétrica constituem os maiores gargalos da infra-estrutura brasileira, situação que persistiu ou até mesmo se agravou com a desestatização, como foi o caso da geração de energia elétrica. É possível perceber a prioridade atribuída à estes segmentos setor ao longo de décadas, desde o Plano Salte, nos anos 1940, passando pelo Plano de Metas, pelos Planos Nacionais de Desenvolvimento do regime militar e chegando ao Programa de Aceleração do Crescimento, já em 2007. Dada sua importância estratégica, a falta de qualidade nesses segmentos pode comprometer decisivamente o dinamismo da economia brasileira, tanto em nível doméstico quanto internacional, além de impactar negativamente também na integração do território e bem-estar da população, especialmente das regiões mais distantes dos grandes centros urbanos.

Na seção seguinte são abordadas as principais características estruturais do setor de transportes terrestres no Brasil para, em seguida, analisar a profundidade e o alcance das mudanças ocorridas na década de 1990. O mesmo procedimento é adotado adiante, para a análise do setor elétrico.

5.1– O Setor de Transportes Terrestres

As dimensões continentais do território brasileiro tornam o segmento de transportes um aspecto fundamental para o sucesso de qualquer política de desenvolvimento. Apesar da possibilidade de se transportar elevados volumes de cargas e pessoas pelas vias fluvial e marítima, a participação dos transportes terrestres corresponde à maior parte da matriz de transporte brasileira, com destaque para o predomínio do modal rodoviário, responsável pelo transporte de mais de 60% de toda a carga movimentada no Brasil, número que se eleva à mais de 75% se exclui-se o transporte de minério de ferro, cativo do transporte ferroviário.

Esse predomínio é uma distorção no sistema de transportes brasileiro. Resulta da opção feita e reiterada a partir da década de 1950 em favor das rodovias e do simultâneo sucateamento das ferrovias. De acordo com IPEA (2010d), na década de 1950, o modal rodoviário correspondia à apenas 38% do total. A partir da década de 1980, tanto as rodovias quanto as ferrovias entram em uma fase de declínio, amargando um período de deterioração e sucateamento. Na década de 1990, a baixa qualidade era a principal deficiência do segmento de transportes terrestres.

A partir de 1990, na esteira das reformas liberais da economia e do Estado brasileiros, a recuperação da trajetória de crescimento dos investimentos no setor de transportes terrestres foi condicionada à participação do capital privado no setor. Essa participação foi possibilitada pelas concessões de rodovias e ferrovias realizadas a partir de 1995. A lei de concessões inaugurou o regime de concessões na infra-estrutura, que seria essencial para a remodelação do setor de transportes. De acordo com a Associação Brasileira de Concessionários Rodoviários,

com esta lei o país passou a contar, pela primeira vez em sua história, com um conjunto de regras uniformes e organizadas para a exploração de serviços públicos e em setores como telecomunicações, geração, transmissão e distribuição de energia elétrica, transportes em suas diversas modalidades, concessão de rodovias, portos e aeroportos e infra-estrutura portuária (ABCR, 2003, p.31).

O regime de concessões caracteriza-se pela celebração de um contrato entre o poder público concedente e o concessionário privado para delegação do fornecimento de um determinado bem ou serviço público ao longo de um período de tempo pré-determinado. Para isso, o concessionário deve obedecer a parâmetros de controle de qualidade e eficiência na prestação dos serviços, estando sujeito à fiscalização pelo poder público. Ao fim do período de vigência do contrato de concessão, os ativos e as benfeitorias realizadas pelo concessionário devem retornar ao controle do Estado, o que abre uma possibilidade de queda dos investimentos quando da proximidade do término dos contratos. É interessante ressaltar que a concessão é uma transferência de ativos públicos para o setor privado, de bens ou serviços que foram construídos pelo Estado e agora são explorados pela iniciativa privada. O risco da concessionária fica limitado à variação da demanda, o que, no caso da infra-estrutura, é mínimo, considerando-se as rígidas condições de demanda que caracterizam o setor.

5.1.1 Rodovias

De acordo com dados do BNDES (2000), no ano 2000 o Brasil possuía uma malha rodoviária com 1.658.700 km, sendo 150.800 km pavimentados e cerca de 53.000 km de rodovias federais pavimentadas). É a terceira maior malha viária do mundo. À época, o modal rodoviário correspondia à 63% da matriz de transportes brasileira. É importante acrescentar que esse predomínio tão acentuado do modal rodoviário sobre os demais modais de transportes não ocorre em outros países de dimensões semelhantes à do Brasil, como Estados Unidos, China, Rússia e Austrália. Com essa predominância, acentua-se também a influência exercida pelas condições do pavimento nos preços dos fretes, impactando diretamente no tempo de viagem e nos gastos com combustível e desgaste da frota.

O desequilíbrio da matriz de transporte reflete-se também nos investimentos setoriais: de acordo com o IPEA (2010d), cerca de 70% de todo o investimento em transportes realizado no Brasil é dedicado ao modal rodoviário. Apesar dessa cifra, os investimentos são insuficientes até mesmo para a manutenção das vias e, obviamente, para sua expansão. De acordo com o IPEA,

Mesmo grandes cargas precisam, em geral, percorrer alguma porção de rodovias para alcançarem seus destinos finais. Apesar de sua extensa malha e da capilaridade de suas conexões rodoviárias, o Brasil não possui uma tradição de manutenção e conservação de suas estradas que são construídas muitas vezes com a utilização de materiais menos duráveis e reparadas de modo inadequado. (IPEA, 2010d, p. 11)

5.1.1.1 Panorama Rodoviário Pré-1990

Ao longo de décadas, a malha rodoviária brasileira foi construída e mantida pelo Estado com a utilização de recursos arrecadados via taxas e impostos pela União, que incidiam especialmente sobre o consumo de lubrificantes, combustíveis e serviços de transporte. Durante quase trinta anos, até 1974, a expansão do sistema foi sustentada pelo Fundo Rodoviário Nacional, por meio da referida cobrança de impostos e taxas setoriais. A partir de 1974, o Fundo Nacional de Desenvolvimento passou a absorver gradualmente os recursos do FRN até que, em 1982, extinguiu-se a vinculação de recursos ao setor de transportes, conformando-se o quadro de deterioração e subinvestimento. Agravando a situação, os impostos sobre transportes, combustíveis e lubrificantes e propriedade de veículos foram substituídos pelo Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços e pelo Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores (estaduais), sendo que o IPVA até 1985 era repartido pela União com os estados e municípios.

Apesar da transferência da arrecadação dos impostos para a esfera estadual, não ocorreu a transferência do ônus da conservação das rodovias federais, ficando sua expansão e manutenção a cargo dos recursos previstos nos orçamentos e empréstimos junto à bancos nacionais e internacionais. Por fim, a Constituição Federal de 1988 proibiu a vinculação de receitas de impostos à despesas previamente determinadas, ratificando a decisão tomada em 1982. A partir daí, o segmento rodoviário passou a depender quase que exclusivamente de recursos ordinários da União designados em orçamentos anuais e disputados por muitas áreas. Aqui merece atenção especial o surgimento de novos gastos de custeio assumidos pelo Estado a partir de 1988, como a criação do Sistema Único de Saúde, um reflexo das pressões sociais pela conquista de direitos de cidadania e acesso à serviços públicos essenciais, após anos de acúmulo da chamada “dívida social” herdada dos governos militares.

5.1.1.2 O Programa de Concessões Rodoviárias

No início da década de 1990 o Governo Federal possuía três possibilidades para assegurar o financiamento das rodovias: restabelecer as fontes de recursos para o setor, o que significaria a criação de novos impostos ou taxas; conceder sua operação à iniciativa privada e; delegar trechos aos estados e municípios. O que se seguiu foi uma mescla das três possibilidades.

Em 1990, o governo Collor de Melo aprovou a criação da Taxa de Conservação Rodoviária, um tributo declarado inconstitucional e extinto em 1993. Ainda em 1993 foi aprovada a lei 8.666/93, a chamada Lei das Licitações, que abriu o caminho para o lançamento das primeiras bases do futuro programa de concessões no âmbito do DNER, com a licitação de cinco trechos para concessão à operadores privados, que só se concretizou em 1996, já sob a vigência da Lei de Concessões. É interessante lembrar que a primeira iniciativa de concessão rodoviária no Brasil não se deu no âmbito federal, e sim no estado de Santa Catarina. A concessão da rodovia SC-401, a mais movimentada do estado, ligando o centro da capital à região norte da cidade, foi embargada por ação do Ministério Público, em 1994, não sendo retomada posteriormente.

A partir de 1995, com a aprovação da Lei de Concessões, iniciaram-se as concessões de trechos rodoviários pelo Governo Federal. As razões apontadas para a introdução do sistema de concessões nas rodovias foram, além da indisponibilidade de recursos públicos para recuperação da malha viária, a introdução da prestação de serviços aos usuários das rodovias, tais como resgate, auto-socorro e centros de apoio aos usuários (BNDES, 2000). Para isso, contava-se com a aplicação dos recursos privados, atraídos por meio de licitações.

De acordo com a Associação Brasileira de Concessionários Rodoviários, a participação do capital privado seria benéfica à todos os cidadãos pois,

o setor público, ao se desonerar do esforço relacionado à administração das rodovias concedidas, pode se dedicar mais intensivamente à administração e manutenção de outras rodovias ou à provisão de outros serviços públicos considerados prioritários tais como saúde e educação (ABCR, 2003, p.16).

Tal como foi argumentado no caso dos recursos provenientes das vendas de empresas estatais, os esperados “investimentos prioritários” em saúde e educação acabaram sendo dissolvidos em pagamentos de juros da dívida pública, o que invalida o argumento apresentado pelos concessionários. Além da crise fiscal do Estado, o argumento da ineficiência estatal é retomado pela ABCR, ao incluir a “capacidade gerencial privada em

infra-estrutura rodoviária” como um dos motivos para a concessão das rodovias ao capital privado, motivando também os programas de concessão estaduais que vieram em seguida.

A importância retórica da “capacidade gerencial privada” é ampliada quando se pensa no programa de concessões rodoviárias como transferência de ativos e não com o objetivo de construção de infra-estrutura nova. Ressalte-se que os contratos de concessões de rodovias federais realizados no período em questão ressaltavam os esforços para “a recuperação, o reforço, a monitoração, o melhoramento, a manutenção, a conservação, a operação e a exploração da rodovia”, ou seja, a ênfase recai sobre a administração do patrimônio constituído pelo Estado, então considerado incapaz de mantê-lo em condições satisfatórias. Desse modo, a concessão de rodovias aparece como uma resposta natural à “falência” do Estado, decorrente da crise fiscal e da própria crise do modelo de intervenção estatal. “Assim, o Estado aceita transferir as rodovias para quem assumir o compromisso de recuperá-las e conservá-las, em troca da sua exploração comercial.” (IPEA, 2010d, p.29).

O programa de concessão de rodovias teve início em 1995, com a licitação de cinco trechos federais com aproximadamente 856 km no total. À essas concessões foram posteriormente incorporados outros 637 km de estradas no Rio Grande do Sul que, devido à irregularidades nos contratos de concessão estaduais, foram repassadas à esfera federal. De acordo com a ABCR, foram analisados cerca de 17.247 km de rodovias, dos quais 10.379 foram considerados viáveis para concessão e outros 6.868 km foram considerados viáveis somente para a concessão dos serviços de manutenção, sendo que até 2003 foram efetivamente concedidos 1.493 km de rodovias. O fato de que apenas uma pequena parte da malha rodoviária brasileira é considerada atrativa é uma limitação às concessões, mantendo-se a dependência de recursos públicos para o equacionamento dos problemas no setor. A tabela 3 apresenta um resumo das concessões realizadas na primeira etapa do programa federal:

Tabela 3 – Concessões Rodoviárias realizadas pelo Governo Federal

Trecho Rodoviário	Extensão (km)	Prazo (anos)	Início da Operação
Rio – Juiz de Fora	179,7	25	Out/1995
Ponte Rio – Niterói	13,2	20	Ago/1996
Presidente Dutra	406,8	25	Ago/1996
Rio – Teresópolis – Além Paraíba	144,4	25	Set/1996
Osório – Porto Alegre – Acesso Guaíba	112,3	20	Out/1997

TOTAL	856,4	-	-
--------------	-------	---	---

Fonte: IPEA (2010d)

Em 1996 foi aprovada a lei 9.277/96, a chamada Lei das Delegações, a qual autorizou que estados, Distrito Federal e municípios pudessem solicitar a delegação de trechos de rodovias federais para incluí-los em seus programas de concessão de rodovias à iniciativa privada. Entre 1996 e 1998 foram assinados convênios de delegação com os estados do Rio Grande do Sul, Paraná, Santa Catarina e Minas Gerais, mas devido à dificuldades com os programas de concessão estaduais, o programa de delegações não chegou a se configurar em uma alternativa para a administração das rodovias federais, sendo posteriormente revisto.

No âmbito estadual o processo de concessão avançou mais rapidamente, com quase 9.000 km concedidos, sendo a maior parte deles no estado de São Paulo. Entre rodovias estaduais e federais, em 2002, 35 concessionárias administravam 9.843 km de rodovias em todo o Brasil.

O modelo adotado para os contratos de concessão nas rodovias federais foi do tipo ROT (*Rehabilitate Operate Transfer*), no qual a iniciativa privada fica responsável pela recuperação da infra-estrutura já existente⁶. De acordo com a ABCR (2003, p.14): “Usualmente, esses contratos de concessão requerem que a concessionária restaure a rodovia, que construa trechos rodoviários ou que realize melhorias ou ainda uma combinação desses três quesitos.” Os contratos realizados nessa primeira fase das concessões federais possuem duração entre 15 e 25 anos. O critério adotado para a escolha dos concessionários foi o de menor custo da tarifa de pedágio, ficando o concessionário com toda a arrecadação oriunda dos pedágios como remuneração.

É interessante ressaltar que em algumas das rodovias em questão, como a Presidente Dutra e a chamada *Freeway* na região metropolitana de Porto Alegre, já existia cobrança de pedágio antes mesmo de sua concessão para a iniciativa privada, o que foi considerado pelas autoridades responsáveis pelo programa, por diminuir o impacto da cobrança privada pela utilização da rodovias, reduzindo a insatisfação dos usuários em arcar com o custo do pedágio. Mesmo assim, ao longo da vigência das concessões todos os trechos concedidos na 1ª etapa apresentaram expressivo aumento real da tarifa acima da inflação. Segundo Campo Neto et. al. (2011, p.34), no trecho da BR-116 no estado do Rio de Janeiro, o aumento real foi de 168%, enquanto que no trecho da BR-040 que liga os estados de Minas Gerais ao Rio de

⁶ O outro tipo de contrato é o chamado BOT (*Built Operate Transfer*), no qual cabe à iniciativa privada a construção de nova infra-estrutura.

Janeiro, o crescimento real foi de 84%. As concessionárias argumentam que “do ponto de vista do empreendedor, a concessão é um negócio e, como tal, só vale a pena se trazer um retorno adequado sobre o seu capital.” (ABCR, 2003, p.14). De

acordo com a ABCR, uma vez que o setor público encontra-se incapacitado de arcar com os investimentos em rodovias, a cobrança de pedágio pelos concessionários apresenta múltiplos benefícios além da recuperação dos custos de operação e manutenção, tais como incentivar a maximização da eficiência no uso das rodovias (proporcionando uma distribuição mais equilibrada entre os diversos modais) e; a rodovia teoricamente deixaria de ser subsidiada por toda a sociedade, somente os usuários arcando com sua manutenção. Ambos argumentos são infundados, uma vez que: os recursos do orçamento público continuam fundamentais para a conservação e ampliação da maior parte das rodovias do país, por meio da tributação sobre toda a sociedade e; que nas condições atuais do setor de transportes no Brasil a rodovia praticamente não possui concorrentes que possam atuar no sentido de “racionalização” da distribuição da matriz de transportes no país. Um bom exemplo, de acordo com Bielschowsky (2002), é que a progressiva perda de competitividade das ferrovias perante as rodovias não se deu pelo aumento de eficiência rodoviário, mas apesar da persistência das condições deficientes desta última.

Ainda de acordo com a ABCR, o próprio investimento estatal em transportes é questionável e injusto, pois o governo, ao financiar determinados modais de transporte, estaria subsidiando-os, colaborando para que outros modais tornem-se desvantajosos e ampliando os desequilíbrios na matriz de transportes brasileira. O discurso somente é válido para os empreendimentos de elevada rentabilidade:

Inicialmente deve-se considerar que o orçamento público é limitado. Deste modo, cada real gasto com transporte é um real a menos a ser gasto em outros serviços como saúde, educação, saneamento, etc. Dada a escassez de recursos públicos e a carência existente nas áreas sociais, torna-se bastante difícil justificar o gasto público nos serviços de transportes quando o setor privado pode adequadamente provê-los. Obviamente que este argumento não se aplica a situações em que o setor privado não encontra atratividade suficiente para prover o serviço. (ABCR, 2003, p.42)

Desse modo, a introdução de mecanismos de mercado no segmento rodoviário fica comprometida pela inviabilidade em conceder grande parte das rodovias federais que não apresentam atratividade ao setor privado, devido à sua baixa rentabilidade. Mesmo nas rodovias concedidas e consideradas atrativas, a manutenção insatisfatória do equilíbrio econômico-financeiro por parte do poder concedente pode acarretar a diminuição da

rentabilidade, situação que é vista com preocupação pelas concessionárias, a despeito dos abusivos aumentos reais de tarifa:

do ponto de vista econômico-financeiro, é necessário garantir às concessionárias que a equação estabelecida nos contratos seja mantida, de modo que abstraindo-se os riscos por ela assumidos, haja uma receita suficiente para cobrir todos os seus custos de investimento e operação e gerar uma lucratividade condizente com o capital aplicado e o risco do negócio. (ABCR, 2003, p.42).

Nesse sentido, a manutenção de um ambiente atrativo à atuação das concessionárias deve representar o objetivo máximo da esfera política, evitando-se quaisquer interferências no ambiente regulatório. A intervenção política no funcionamento das normas de mercado impactaria diretamente sobre o risco regulatório. As concessionárias, em nome do livre mercado, argumentam contra a influência política sobre os contratos de concessão, alegando os múltiplos efeitos negativos que essa influência pode representar:

Do ponto de vista político, os poderes concedentes têm sido pressionados por grupos específicos a forçarem reduções nos valores do pedágio. Essas reduções podem ter um impacto positivo de curto prazo sobre o bem-estar dos usuários de rodovias, mas, no médio e no longo prazos, trariam efeitos desastrosos visto que inviabilizariam a manutenção das concessões existentes e a implementação de programas futuros de concessão, onde o envolvimento da iniciativa privada faz-se necessário, causando dessa forma a retomada do processo de deterioração da malha rodoviária que o país vivenciou antes do início do processo de concessões de rodovias. (ABCR, 2003, p. 157).

A incerteza política acerca do futuro do programa de concessões aumentou a percepção de risco político por parte dos empresários do setor. O marco regulatório indefinido, a falta de tradição brasileira na regulação de serviços públicos a própria ausência da agência setorial e a possível necessidade de revisões no processo de concessão e nos contratos surtiram efeito sobre os concessionários, aumentando o prêmio pelo risco nas definições de equilíbrio econômico-financeiro. Como agravante, durante a primeira etapa do programa de concessões, a posição marcadamente contrária dos setores oposicionistas ao Governo Federal gerava incertezas de médio prazo, considerando-se uma possível vitória da oposição nas eleições de 1998. É um aspecto importante, pois demonstra claramente como uma eventual opção democrática é transformada em “risco político” pelos mercados.

É curioso o fato de que embora as concessões objetivassem a introdução de capital privado nas rodovias em função da crise fiscal, o BNDES seja um dos principais financiadores das concessionárias, disponibilizando cerca de um terço do capital financiado por estas (LACERDA 2005 *apud* IPEA 2010d). Ainda de acordo com o autor, em média, apenas 25% do capital investido pelas concessionárias é próprio.

As condições macroeconômicas vigentes na década de 1990 interferiram decisivamente na modelagem das concessões e especialmente na remuneração dos concessionários. A elevada taxa de juros requerida para a manutenção do Plano Real, que beirava os 20% reais no momento das primeiras concessões (CAMPOS NETO et. al., 2011) pesava diretamente na tomada de empréstimos pelos concessionários e também repercutindo sobre o custo de oportunidade do capital. Esse contexto interferiu diretamente nas cláusulas referentes à manutenção do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessão que já partiram, por isso mesmo, com valores de tarifa elevados. A existência dessas cláusulas advém de que a

concessão é um contrato administrativo que contempla a possibilidade de sua alteração unilateral por parte do poder concedente, tendo em vista que este representa um interesse que se sobrepõe ao interesse do particular. Por isso, a legislação garante às concessionárias de serviço público, incluindo-se nelas as concessionárias de rodovias, proteção contra riscos de abuso do poder público. Trata-se da garantia do direito à manutenção do EEF do contrato de concessão. Sempre que esse equilíbrio for rompido, pela ação do poder concedente, as concessionárias têm o direito de solicitar sua recomposição por meio de revisão de tarifa. (CAMPOS NETO et. al., 2011, p.32,)

Para que a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro não seja distorcida ao longo da vigência dos contratos, é importante uma atuação rigorosa do órgão regulador sobre a prestação de contas dos concessionários, evitando-se que estes utilizem-se de sua posição de detentores de maiores informações sobre o mercado para obter vantagens em revisões contratuais e tarifárias, por exemplo, manipulando receitas e custos. A seguinte passagem traz mais uma informação relevante em relação à missão reguladora:

o agente regulador tem a difícil tarefa de verificar se o investimento das empresas concessionárias foi prudente e se os custos operacionais foram eficientes e corretos para serem atribuídos aos usuários da concessão. Isso pressupõe, inclusive, o exame das decisões gerenciais das concessionárias, de modo a eliminar a possibilidade de que os resultados negativos observados sejam fruto de estratégias administrativas equivocadas. (CAMPOS NETO et. al., 2011, p.32).

Ora, é curioso pensar que o Estado deve fiscalizar a prudência do mercado e examinar as “decisões gerenciais” das empresas, alertando para possíveis “estratégias administrativas equivocadas”, uma vez que um dos principais argumentos para a desestatização dos serviços públicos foram a superioridade administrativa e eficiência da iniciativa privada ante o Estado, burocrático e ineficiente. Especialmente se é levado em consideração o fato de que se trata de transferência de infra-estrutura existente, cabendo aos concessionários apenas a administração.

O compromisso de manutenção do equilíbrio econômico-financeiro pelo Estado cria uma situação inusitada: como nos contratos não há a obrigação de o Estado prover rotas alternativas às rodovias concedidas, o único risco assumido pelos concessionários é referente à possibilidade de redução do tráfego de veículos pela via, uma vez que os custos assumidos não contemplam a construção de novas estradas, demandando estudos prévios sobre sua viabilidade. É uma política de capitalismo risco zero:

a política de 1994 produziu a privatização de rodovias prontas, fato inovador e sem similar no mundo, em que as poucas rodovias privadas, na Itália e na Espanha, são concessões para construção e operação, nas quais a maior parte do valor do pedágio destina-se a remunerar o capital investido na construção, enquanto no Brasil pedágios superiores à média internacional por quilômetro pagam somente a manutenção, constituindo-se um dos mais rentáveis negócios do planeta pela margem de lucro que proporcionam, quando a correta política de privatização rodoviária, mesmo no neoliberalismo, seria a concessão para novas rodovias de que tanto o país carece. (ARAÚJO, 2005, p.797).

De acordo com Campos Neto et. al. (2011), o resultado parcial do programa de concessões brasileiro, em 2011, demonstra que cerca de 14.900 km de rodovias estão sob controle privado. Esse número corresponde à aproximadamente 9% do total de vias pavimentadas do País, número bem superior à média mundial. Saliente-se que, na maioria dos países onde esse tipo de programa foi desenvolvido, coube aos concessionários a construção de novas rodovias. Por isso, embora o programa brasileiro seja maior em número de concessões, é inferior em quantidade de investimentos. Ainda de acordo com o autor, “no caso brasileiro, facilita o processo de concessão o fato de as rodovias estarem sendo transferidas pelo governo federal sem um projeto básico ou pelo menos uma relação detalhada das obras que devem ser executadas pelo concessionário.” (CAMPOS NETO et. al., 2011, p.37).

A política de concessão de rodovias pautou-se por uma visão de curto prazo, movida pela ideologia de superioridade do mercado sobre o Estado e pela crise fiscal. “Isto é observado nos contratos, cujos objetivos não incluem a construção, duplicação, ou mesmo a ampliação da rodovia. Assim, pode-se afirmar que a estrutura das estradas concedidas não se altera no prazo da concessão, podendo gerar gargalos.” (IPEA, 2010d, p.29). No caso de manutenção da distribuição modal da matriz de transportes brasileira e da crescente exportação de *commodities* como grãos e matérias-primas, pode ocorrer uma maior demanda por rodovias, com ampliação do fluxo de veículos, o que não é contemplado nos contratos de concessão, que não incluem a realização de obras de ampliação e duplicação.

Para rearticular o investimento estatal, em 2001 foi instituída a Contribuição de intervenção de domínio econômico (Cide-combustíveis), prevista de acordo com o artigo 177

da Constituição, com o objetivo de restabelecer o financiamento de infraestrutura de transportes e combustíveis. Porém, de acordo com o Lacerda *apud* IPEA (2011d, p.16), “a Cide-Combustíveis tem sido destinada apenas, parcialmente, para os objetivos previstos pela Carta Magna. Os valores arrecadados estão sendo utilizados para saldar dívidas, pagar funcionários e custear a administração federal”. Ainda de acordo com o Instituto, no período vigente entre 2002 e 2004, apenas 14% da arrecadação da cide-combustíveis destinada aos transportes foi investido em rodovias.

No quadro criado a partir do início do programa de concessões rodoviárias passaram a coexistir diversas alternativas para a realização de investimentos no setor: direto pelo poder público, em suas diversas esferas; por empresas privadas, através de concessões ou ainda por meio das parcerias público-privadas, as PPPs, alternativa para a realização de investimento privado em condições insuficientes de rentabilidade. Foram criadas a partir de 2004, fugindo ao recorte temporal deste trabalho. No tocante às concessões, atingiu-se um virtual limite em seu alcance, uma vez que os trechos mais atraentes à iniciativa privada já foram concedidos, alcançando atualmente 4.763 km dos 62 mil quilômetros de rodovias federais pavimentadas. Ou seja, para a manutenção e expansão do setor, ainda existe uma forte dependência dos recursos federais, restritos ao orçamento federal. De acordo com Campos Neto et. al., “portanto, conclui-se que o setor rodoviário nacional continuará necessitando majoritariamente de recursos públicos para investimento corrente e novos investimentos no longo prazo.” (CAMPOS NETO et. al., 2011, p.26). O gráfico 9 apresenta os investimentos realizados em rodovias no Brasil ao longo de quase cinquenta anos, demonstrando bem o declínio da década de 1980 e a estagnação que predominou a partir da década de 1990.

Gráfico 9 – Investimento em rodovias no Brasil 1960-2006 (em % do PIB)



Fonte: Ferreira e Azzoni (2011)

A partir de 2003 observa-se a retomada do investimento público federal no segmento rodoviário. Esse dado é de grande importância, pois como foi visto, uma parcela expressiva das rodovias federais continuaram sob responsabilidade direta do Estado, por não apresentarem viabilidade para exploração privada. Apesar disso, o volume de investimentos segue insuficiente para a completa recuperação do setor, que exigiria níveis de investimento semelhantes aos observados durante a década de 70.

5.1.2 Ferrovias

O transporte ferroviário se constitui numa alternativa ideal para transporte de mercadorias de baixo valor agregado, como *commodities*, especialmente para grandes distâncias, superiores a 600 km. Uma das dificuldades encontradas para a movimentação de carga geral no Brasil é a pequena distância percorrida, uma vez que a grande maioria da população e da atividade econômica concentra-se nas regiões sul e sudeste. Boa parte dos gargalos existentes nas ferrovias brasileiras foram herdados da época de sua implantação no país. Além de sua pequena extensão, as principais deficiências apresentadas pela malha ferroviária brasileira são decorrentes de seu traçado antigo, com muitas curvas fechadas e trechos com inclinação acentuada, prejudicando o tamanho e a velocidade das composições, com trilhos incapazes de suportar locomotivas modernas e tendo ainda acumulado problemas ao longo do tempo devido à falta de manutenção adequada.

Antes da privatização na década de 1990, o sistema ferroviário brasileiro era majoritariamente operado por quatro companhias: Estrada de Ferro Carajás e Estrada de Ferro Vitória-Minas (ambas controladas pela CVRD); RFFSA e FEPASA. Além desses operadores, alguns pequenos trechos de menor importância eram operados com finalidade turística ou para transporte privado de produtos, em especial minérios. A malha ferroviária brasileira possui cerca de 29.000 km de extensão, dos quais 22.000km eram administrados pela RFFSA. Apesar de esses números parecerem elevados, ainda representam muito pouco para as dimensões do território nacional. Deve-se ainda acrescentar que desde a década de 1960 até o ano de 1996 a extensão dessa malha passou de aproximadamente 38.000 km para os atuais 29.000.

5.1.2.1 O Panorama Ferroviário Pré-1990

A maior parte da malha ferroviária brasileira ainda em operação foi construída pelo capital privado entre fins do século XIX e início do século XX. A partir da década de 1930, muitas companhias ferroviárias foram à falência, tendo suas operações absorvidas pelo

Estado. Em 1957 o Governo Federal centralizou todas as empresas ferroviárias sob seu controle na Rede Ferroviária Federal. No estado de São Paulo, o mesmo processo ocorreu em 1971, com a criação da Ferrovia Paulista S.A., cuja malha correspondia à cerca de 4.300 km.

Paralelo à esse processo de estatização e centralização das ferrovias na RFFSA e FEPASA, no bojo do processo de industrialização brasileiro, ocorreu a expansão acelerada do transporte rodoviário, em detrimento das ferrovias. A partir das décadas de 1960 e 70 as ferrovias passam a operar com um círculo cada vez mais restrito de clientes, notadamente com o transporte de minérios, combustíveis, cimento e grãos.

As empresas estatais RFFSA e FEPASA não possuíam capacidade para formular e implementar estratégias agressivas para atrair clientes com a oferta de serviços novos ou de melhor qualidade, quer por ausência de quadros de pessoal ou dificuldades institucionais, quer por incapacidade para cumprir contratos, na medida em que cortes orçamentários impediam a manutenção adequada das vias e do material rodante. Como a atividade ferroviária é intensiva em capital e as tarifas eram fixadas abaixo do custo operacional, criou-se um círculo vicioso de autofagia do capital fixo. (LIMA e PASIN, 1999, p.171).

Desse modo, ao avançarem nesse processo, no início da década de 1990 as companhias ferroviárias estatais haviam se tornado prestadoras de serviços à clientes específicos, grandes empresas de setores de mineração, siderurgia e combustíveis, passando a praticamente subsidiar os transportes desses setores ou, conforme Velasco et. al. (1999), tornaram-se “centro de custos” desses clientes.

Em relação ao transporte de passageiros, já desde a década de 1980 a RFFSA reconhecia a própria incapacidade em competir com o transporte rodoviário. Iniciou-se a redução da frequência e a desativação de trens, reduzindo-se o tráfego de 9,3 milhões de passageiros em 1984 e atingiu 1,4 milhão em 1994, sendo definitivamente extinto os serviços regulares de transporte de passageiros em março de 2001, já sob operação dos concessionários privados. A única exceção, além das linhas turísticas, é a rota Vitória-Belo Horizonte (EFVM), que ainda oferece serviços regulares de transporte de passageiros.

A utilização da RFFSA, bem como de outras estatais como instrumento de políticas anti-inflacionárias e não de desenvolvimento, reforçou o corte de investimentos e a excessiva burocratização, colaborando para a deterioração dos serviços e dos ativos da empresa. Por fim, no modelo da reforma do Estado preconizada no Brasil desde o início da década de 1990 e a busca de competitividade e eficiência conduziram a RFFSA à privatização, bem como ocorrido em todo o setor de infra-estrutura.

A malha ferroviária brasileira atravessou décadas de deterioração, a partir da opção pelo modal rodoviário, agravando-se nos anos de 1980 e 1990, em decorrência da crise fiscal

que derrubou os investimentos públicos no setor. A baixa dos investimentos foi naturalmente acompanhada do sucateamento da infra-estrutura ferroviária, exceto nos trechos que servem ao transporte de minérios, responsável pela maior parte das cargas transportadas pelo modal no Brasil. No início da década de 1990 o modal ferroviário era responsável por cerca de apenas 20% do transporte de cargas no Brasil. Além da baixa participação na matriz de transportes nacional, a movimentação de cargas do setor ferroviário brasileiro é extremamente concentrada, composta basicamente por movimentação de produtos como minério de ferro, grãos agrícolas (para exportação), combustíveis, produtos siderúrgicos e cimento. Esses produtos somam cerca de 90% da carga transportada por ferrovia, sendo o minério de ferro responsável por cerca de 70% do total (MARQUES, 1996). É importante acrescentar também que nessas ferrovias nas quais ocorre exclusivamente o transporte de minério, não ocorreu a deterioração observada no restante da malha. A EFVM é um exemplo disso.

O modal ferroviário foi implantado no Brasil pelo motivo único de transportar as *commodities* produzidas em diversas regiões do País aos portos, para exportação. Não objetivou-se, em nenhum momento, a articulação do território nacional, integrando-se as regiões mais economicamente mais dinâmicas ao restante do país. Por isso, muitas rotas foram abandonadas ou tornaram-se antieconômicas quando do fim dos ciclos econômicos regionais que motivaram sua criação. Esse foi o motivo da falência das companhias quando sob gestão privada e também sob gestão pública, uma vez que o Estado foi incapaz de executar um modelo alternativo de expansão para o setor:

ainda hoje é possível perceber que as ferrovias do Brasil guardam pouca relação com a criação de novos pólos de desenvolvimento socioeconômico. Estas são apenas um meio de transporte eficiente para as *commodities* agrícolas e minerais negociadas pelo país, produzidas ou extraídas em áreas tradicionais ou em novas fronteiras de monocultura. (IPEA, 2010e, p.04).

Outro problema decorrente desse padrão de construção segmentado é a existência de bitolas variadas na malha brasileira, tornando-a ainda menos integrada e dificultando operações logísticas, bem como a questão do acesso problemático à importantes portos do país.

5.1.2.2 O Programa de concessão de ferrovias

A deterioração das ferrovias brasileiras ao longo de décadas, o elevado grau de endividamento das estatais do setor, a incapacidade do Estado em investir e o contexto de abertura e liberalização da economia brasileira no início dos anos 1990 levaram à privatização do setor ferroviário:

seguindo caminho contrário ao percorrido na metade do século XX, houve a privatização das ferrovias sob controle das estatais. O marco deste processo foi a inclusão da RFFSA no Programa Nacional de Desestatização (PND), por meio do Decreto no 473/1992. (IPEA, 2010e, p.03).

Apesar de incluída no PND em 1992, a privatização da RFFSA só veio a ocorrer a partir de 1996, regulamentada pelo Decreto n. 1.832/1996, o chamado Regulamento dos Transportes Ferroviários (RTF). É a partir desse decreto que o monopólio estatal no setor é quebrado, possibilitando a operação por diversos concessionários, além de estabelecer critérios de segurança para os serviços ferroviários e disciplinar as relações entre Estado, concessionários e usuários, abrindo espaço para atuação do capital privado no setor.

Para a privatização, a malha sob administração federal foi dividida em dois grandes blocos, compostos pela RFFSA – incluído FEPASA (responsáveis por 37% da produção ferroviária nacional) e pela malha da CVRD (responsável por 62% dessa produção). Esta última manteve-se estatal até a privatização da CVRD, em 1997. Por sua vez, a RFFSA foi dividida horizontalmente em seis malhas regionais mais a malha FEPASA, transferida pelo estado de São Paulo à União como pagamento de dívidas do estado. Diferente do que ocorreu com as rodovias, a concessão das ferrovias foi completa e ocorreu em poucos anos. Outra diferença importante em relação ao programa de concessão de rodovias é a existência de ativos operacionais como material rodante e prédios de estações e escritórios das antigas estatais, que foram arrendados à iniciativa privada ou repassados à prefeituras interessadas em sua conservação. O prazo de concessão foi de 30 anos, prorrogável pelo mesmo prazo. Trata-se, portanto, de um processo que avançou em três esferas: concessão da via permanente; arrendamento dos ativos e; extinção da empresa estatal, que apenas se consumou em 2007. Os contratos de concessão e arrendamento não exigem metas de investimentos das concessionárias, e sim metas de produção.

É importante lembrar também que diversas responsabilidades referentes à investimentos permaneceram como competência do setor público, como a realização de investimentos em segurança das comunidades atravessadas por linhas férreas, tais como instalação de cancelas e sinalização de vias. Esses investimentos beneficiam diretamente os concessionários por elevar a velocidade das composições durante a transposição dessas comunidades, uma das principais causas da lentidão das ferrovias.

Entre 1993 e 1996 a produção do sistema RFFSA caiu, só voltando a atingir o patamar de 1993 em 1999. Já no sistema CVRD, a produção cresceu 35% entre 1991 e 1997. De acordo com o IPEA (2010e), após a privatização podem ser identificadas três fases distintas no tocante à realização de investimentos pelos concessionários. A primeira fase de

investimentos das concessionárias, que vai até o ano 2000, foi marcada pela expectativa no tocante ao comportamento dos investidores. A condição do transporte ferroviário no Brasil quando das privatizações era precária, e nesse período inicial sob operação privada percebe-se que não houve mudanças significativas no setor. Ao fim do período analisado, ainda não era possível ter uma idéia clara acerca do comportamento futuro dos investidores, até então empenhados em projetos de recuperação de vias e material rodante. “Estima-se que durante o período 1997-2001 devem ter investido nesses itens e em recuperação de vias permanentes não mais que R\$ 1,5 bilhão, isto é, R\$ 300 milhões por ano em média.” (BIELSCHOWSKY, 2002, p.114). Devido aos baixos investimentos, as metas estabelecidas nos contratos não foram atingidas por todos os concessionários, resultando na revisão das metas de produção dos concessionários para baixo.

Durante esta primeira fase os investimentos foram voltados para a recuperação da estrutura, especialmente das vias, muito comprometidas em razão dos investimentos insuficientes das décadas anteriores. A prioridade dos concessionários foi restabelecer condições de operação superavitária, em especial elevando-se a produtividade do sistema pela demissão de funcionários: em 1999 eram em número 70% menor do que em 1993, representando um ganho significativo de produtividade, uma vez que o crescimento foi medíocre: 0.14% a.a exceto CVRD. Com esta, o crescimento vai à 2.0%. Tal aumento é insuficiente, uma vez que no período 1993-1999 a participação do modal ferroviário na matriz de transporte caiu de 21,2% para 19,9%.

A partir de 2000 observa-se uma nova fase, na qual os investimentos foram destinados ao aumento da capacidade (ampliação de pátios, melhorias na via permanente, construção de terminais intermodais e aquisição de novo material rodante). Por fim, a partir de 2003, com o crescimento das exportações brasileiras, criaram-se as condições para a retomada dos investimentos, em expansão da malha e superação de gargalos, havendo grande importância da iniciativa pública nesta fase.

Apesar disso, as ferrovias brasileiras continuaram com problemas estruturais, embora a realização de alguns investimentos – após a privatização – em material rodante e em conservação feitos pelas empresas concessionárias de cerca de R\$ 2,7 bilhões entre 1996 e 2004. O crescimento quantitativo em bens transportados esteve lento e a carga se concentrou em poucos produtos: minerais para exportação, matérias-primas para o aço, grãos e fertilizantes. (REIS, 2008, p.10).

É importante refletir acerca da incapacidade de os concessionários induzirem uma demanda maior pelo transporte ferroviário, apenas respondendo à esse aumento de demanda puxado pelas exportações. Em outras palavras, o modelo de mercado adotado para o setor não

é adequado à expansão do transporte ferroviário como ferramenta de integração e desenvolvimento regionais. A concentração do transporte em poucos produtos também é um indício desse mesmo problema.

Ainda segundo Reis (2008), a permanência dessa elevada concentração do transporte de poucos produtos após realizada a privatização é resultado de as ferrovias serem compradas por seus antigos clientes, não havendo mudança de estratégia operacional: “na composição societária dos novos operadores destacam-se as grandes empresas siderúrgicas e mineradoras, as quais consideram as ferrovias centros de custos de suas atividades, e não um modal para a movimentação de carga no país. (REIS, 2008, p.11). Considerando-se que essas empresas são voltadas para a exportação, o aumento no investimento foi acompanhado de um aumento na demanda, especialmente a partir do setor externo de 2003 em diante.

É interessante citar o caso da Ferronorte, uma concessão outorgada pelo governo à iniciativa privada em 1989, para construção de mais de 1.720 km, ligando Cuiabá à malha paulista, em Santa Fé do Sul e também ligando esse trecho ao triângulo mineiro. O prazo de concessão da Ferronorte é de 90 anos. A Ferronorte, juntamente com a Ferroeste, no Paraná, foram as duas únicas ferrovias à investir na expansão da malha durante o período estudado. A ferrovia Norte-sul, também em construção no período, esteve praticamente paralisada até meados dos anos 2000, quando foi retomada.

Apesar da evolução observada nos investimentos das concessionárias, seu alcance foi, de certa forma, limitado. Frente à estagnação completa em que se encontrava o setor no contexto de investimentos irrisórios dos primeiros anos da década de 1990, os anos finais da década caracterizam-se por uma tímida retomada dos investimentos observada após a privatização. Porém, deve-se salientar que tal retomada não foi suficiente para assegurar qualquer perspectiva futura de recuperação do setor, uma vez que foi moderada e direcionada. Isso pois os investimentos realizados pelos novos proprietários foram voltados à maximização dos lucros no curto prazo, enfatizando-se a racionalização das operações e contenção de gastos, repercutindo diretamente nos quesitos produtividade e rentabilidade das companhias.

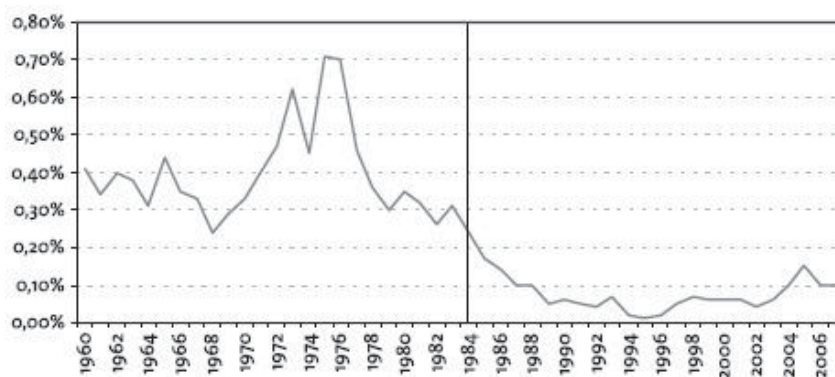
Quanto ao não cumprimento das metas contratuais, os concessionários alegam que as metas iniciais propostas em contrato foram muito elevadas, baseadas nos anos de maior movimentação da RFFSA. Também alegam que o baixo crescimento econômico do país no período e o estado de conservação das vias e material rodante dificultaram a elevação dos investimentos, problemas imprevisíveis antes da privatização:

As concessionárias apontam que os problemas gerenciais e os investimentos em recuperação da malha e do material rodante eram bastante superiores aos que

efetivamente puderam ser identificados durante as visitas prévias preparadas para os candidatos, o que se configuraria uma assimetria de informações e justificaria a concessão de um “período de graça” para o cumprimento das metas contratadas, o que foi efetivamente conseguido. (LIMA e PASIN, 1999, p.176).

O gráfico 10 apresenta a trajetória declinante do investimento no segmento ferroviário desde fins da década de 1970, chegando à estagnação em níveis muito baixos na década de 1990, apenas esboçando uma recuperação a partir de 2003.

Gráfico 10 – Investimentos em Ferrovias no Brasil 1960-2006 (em % do PIB)



Fonte: Ferreira e Azzoni (2011)

De acordo com Velasco et. al. (1999, p.4), “a malha ferroviária brasileira deve ser considerada a base para reestruturação do perfil de transporte de cargas no Brasil, de forma que a indústria e a agricultura nacional possa se equiparar no quesito oferta de rede de transportes às economias desenvolvidas”. Ainda segundo o autor, a construção de uma rede eficiente de transporte multimodal no país depende da existência de uma rede ferroviária que difunda os benefícios advindos de sua operação, refletindo na competitividade e eficiência da economia nacional como um todo. Também faltam unidades de distribuição e armazenagem de mercadorias, que melhorem a eficiência logística do modal ferroviário para outros produtos além dos poucos já transportados pelas ferrovias. Os entraves jurídicos e burocráticos também são apontados como impedimentos à operação multimodal no Brasil.

Uma outra grande dificuldade para a movimentação de cargas em geral nas ferrovias brasileiras é a regulamentação sobre direitos de passagem e tráfego mútuo, uma vez que o sistema de concessão da malha por lotes privilegiou as ligações aos portos, ficando cada concessionário ocupado em assegurar sua lucratividade dentro da própria malha, minimizando-se a importância de cargas em outras áreas de origem. Nas operações norte-sul, ligando os grandes centros de produção e consumo do país, os concessionários necessariamente precisariam compartilhar trechos com outros. Os contratos não definiram

regras precisas sobre o tema, deixando muitos aspectos em aberto. De acordo com Villar e Marchetti,

As dificuldades para se conseguir maior interpenetração de uma ferrovia na malha de outra concessionária decorrem dos seguintes aspectos, que determinam a natural barreira na utilização do modal ferroviário de forma ainda mais abrangente:

- os ciclos operacionais das companhias são diferentes;
- o fluxo de informações – mesmo as oferecidas aos clientes sobre a localização da carga – é diferente, em função das características de cada concessionária; e
- a produtividade é diferente, uma vez que o controle da composição passa a ser realizado por outra companhia. (VILLAR e MARCHETTI, 2006, p.257)

É necessário haja avanços na regulamentação pertinente, estabelecendo novos marcos e cláusulas que induzam os concessionários à atuação mais ampla e compartilhada das vias.

Mesmo após a privatização, a maior parte da produção brasileira continuou sendo transportada por rodovias, apesar do custo do transporte ferroviário ser mais baixo. De acordo com Lima e Pasin (1999), a tarifa é apenas um dos critérios na escolha do modal de transporte para uma rota determinada. De um modo geral, a preferência pela rodovia no Brasil se explica basicamente pelo “binômio qualidade/confiabilidade na plena execução dos serviços pelo modal rodoviário *vis-à-vis* a insegurança observada nos contratos ferroviários.” (LIMA e PASIN, 1999, p.175).

Quanto aos ativos operacionais pertencentes à RFFSA como locomotivas, vagões, oficinas e pátios arrendados às concessionárias, muitos foram devolvidos ao poder concedente ou abandonados, sendo possível encontrá-los em péssimas condições em diversas regiões do Brasil. Os prédios de estações, muitos deles construções históricas, foram entregues à prefeituras, sindicatos, ou ainda aguardam destinação, em sua maioria em um processo já avançado de deterioração.

Concluído o processo de privatização, apresenta-se um paradoxo no setor ferroviário. Tal qual observado no contexto de privatização das rodovias, ainda caberá ao Estado um papel de grande relevância na realização de novos investimentos para expansão e modernização do setor, pois “confirmaram-se a lentidão prevista na expansão programada da rede e a ocorrência de investimentos de recuperação e conservação da malha privatizada que melhoram suas condições de operação, mas não corrigem suas deficiências estruturais.” (BIELSCHOWSKY, 2002, p.104)

Porém, como o setor ferroviário foi integralmente privatizado, a situação é ainda mais paradoxal, uma vez que no âmbito da reforma do Estado, as privatizações objetivaram exatamente a retirada do Estado do segmento, liberando-o do ônus da inversão no setor, supostamente atribuída ao setor privado. Mas, “existem grandes obstáculos à expansão do

transporte ferroviário no Brasil, cuja superação não depende apenas da capacidade empreendedora dos novos concessionários privados” (LIMA e PASIN, 1999, p.190).

Tal paradoxo ocorre porque a lógica de mercado introduzida no setor desconsidera questões outras que não a lucratividade. Obviamente, os investimentos só são realizados na medida em que há certeza de retorno adequado, considerando-se os fatores que interferem na tomada de decisões relativas ao investimento. Mesmo com os investimentos realizados para recuperação da malha ferroviária pela iniciativa privada após 1996, “a expansão da malha tornou-se um projeto de longo prazo e os investidores argumentam que, para ocorrer isto, uma presença maior dos investimentos públicos é necessária.” (CAMPOS NETO et. al, 2009, p.10). Dessa forma, os concessionários têm realizado investimentos em expansão de modo cauteloso. “Entretanto, apesar de existir demanda por transporte, alguns dos investimentos necessários não ocorrem, pois a receita gerada não seria suficiente para remunerá-los, em especial quando se aproxima o prazo final da concessão.” (IPEA 2010e, p.11).

Como reflexo dessa incapacidade de sustentação de um projeto de longo prazo por parte do setor privado, o Estado transpõe seu papel de regulador para retomar o papel de investidor, planejador e articulador do desenvolvimento no setor ferroviário, participando da recuperação, expansão e construção de novos trechos. É interessante notar como até termos em desuso no contexto de reforma do Estado, como “interesse nacional” são retomados por analistas do processo:

Mais de 50% das necessidades de construção encontradas referem-se a pequenos trechos ferroviários, cujo principal objetivo é levar as cargas das mais diversas cidades até as ferrovias estruturantes que atravessarão o país conduzindo cargas aos portos e a partir deles. A construção destas grandes vias, por sua vez, demandará mais de R\$ 18 bilhões em investimentos que devem partir do poder público, tendo em vista tratar-se de uma questão de interesse nacional. (CAMPOS NETO et. al., 2009, p.12).

De acordo com Lima e Pasin (1999), o modelo ideal para a refundação do setor ferroviário deveria envolver o estabelecimento do marco regulatório com antecedência, capaz de estimular a competitividade e o maior aproveitamento das ferrovias brasileiras. Mas além da ausência da agência setorial quando das privatizações, os contratos de concessão não foram elaborados com essa finalidade: “O governo federal teve mais interesse em elevar a arrecadação, ao fazer contratos vinculados às concessões onerosas, do que estimular a eficiência econômica”. (CAMPOS NETO et. al., 2010, p.19). A criação posterior da agência setorial gerou dificuldades para a reorganização do setor, colaborando para a manutenção das condições preexistentes pré-privatizações.

As expectativas pela retomada de vultosos investimentos no setor ferroviário após a privatização não foram correspondidas, ficando estes em volume inferior ao esperado. Apesar das alegadas restrições orçamentárias das empresas estatais e de sua utilização política dificultarem seu funcionamento adequado, tampouco a sua transferência para os concessionários do setor privado foi capaz de solucionar a situação do setor ferroviário: “a maior agilidade comercial do setor privado para gerir empresas em um ambiente competitivo não é condição suficiente para garantir que os novos concessionários assegurem o aumento do transporte ferroviário no Brasil.” (LIMA e PASIN, 1999, p.185).

O investimento em novas ferrovias e expansão de linhas tornou-se dependente da ação estatal, como é o caso da construção da ferrovia Norte-sul, não havendo projetos de expansão ou construção nos trechos privatizados, exceto a Ferronorte que, como se viu, não fez parte do PND. Já passado o período estudado, Campos Neto et.al. aponta que as possibilidades de se ampliar os investimentos na rede ferroviária dependem da “extensão de linhas férreas em direção às novas fronteiras agrícolas que necessitam de corredores de transporte; e utilização da Valec como instrumento de implantação de parcerias entre o setor público e o setor privado” (CAMPOS NETO et. al., 2010, p.19).

Todavia, no período em questão a ênfase recaiu sobre a constituição dos marcos regulatórios do setor a partir do início do processo de extinção da RFFSA-FEPASA. O Ministério dos Transportes, antes *locus* da formulação de políticas e de planejamento do setor, passou a dividir parte de seu papel com a agência setorial (a partir de sua criação em 2001), responsável por definir regras de concessão, fiscalização e operação aos agentes privados no mercado, responsáveis pelas decisões de investimento e administração do setor. No âmbito da reforma do Estado, caberia ao Ministério, esvaziado de suas antigas funções, apenas a elaboração de planejamento indicativo para o setor. De modo geral, o setor ferroviário é pautado pelas diretrizes do Ministério e da ANTT. A única empresa pública ainda vinculada ao Ministério dos Transportes é a VALEC Engenharia, Construções e Ferrovias, criada em 2008 para a construção e exploração da ferrovia Norte-Sul, (projeto iniciado ainda no governo Sarney), bem como da realização de estudos para outros projetos ferroviários no âmbito do “interesse nacional”.

5.1.3 Regulação dos Transportes Terrestres

Mesmo com a criação da ANTT, permaneceram os obstáculos relacionados aos marcos regulatórios estabelecidos nos contratos de concessão, especialmente no tocante aos investimentos dos concessionários e no seu relacionamento com o poder público.

Conforme afirma Bielschowsky, “no caso dos transportes, ocorreram a quase integral privatização das ferrovias em 1997 e a lenta e gradual concessão a privados para atuação nos serviços portuários e em rodovias” (BIELSCHOWSKY, 2002, p.22). A agência setorial, a Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) somente foi criada em 2001, entrando em operação a partir de 2002. Considerando-se o lapso de tempo compreendido entre as concessões e o início das operações da ANTT, têm-se como consequência que

durante esse tempo nenhuma fiscalização foi exercida sobre as operadoras. Os conflitos entre operadores, clientes e investidores ocorreram e foram resolvidos ou não, sem a intermediação de um ente regulador. Durante esses anos mudaram-se as composições acionárias de algumas concessionárias. Faltaram assim as análises técnicas dos movimentos de compra e venda entre grupos financeiros e industriais, bem como as medidas necessárias para que fossem coibidos abusos do poder econômico. (CAVALCANTI, 2002, p.4).

Dessa forma, a regulação do setor estabelecida nesse período é realizada pela observação dos contratos assinados pelos concessionários, inexistindo o tão alardeado aparato regulador técnico, qualificado e apolítico presente no discurso oficial sobre a reforma do Estado, corroborando a tese de que esta foi pautada muito mais pela desestatização da infraestrutura do que pela construção dos mecanismos reguladores, o que enfraqueceu sobremaneira a atuação do Estado no setor, especialmente no tocante à sua capacidade de promoção de políticas de desenvolvimento a partir da expansão da infra-estrutura.

O antigo Departamento Nacional de Estradas de Rodagem, DNER e a Empresa Brasileira de Planejamento de Transportes - GEIPOT, foram extintos, enquanto novos órgãos foram criados dentro da nova perspectiva reguladora: o Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte – CONIT, e o Departamento Nacional de Infra-estrutura de Transportes – DNIT. Cabe à ANTT o estabelecimento de metas para os concessionários de transportes terrestres, observando os contratos de concessão.

A melhoria do processo de regulação tornou-se possível a partir da criação da ANTT e da determinação expressa na lei que a instituiu (Lei n. 10.233/2001) do papel dessa agência e das linhas gerais para os contratos de concessão, permissão e autorização relacionados ao transporte ferroviário. Cabe à Agência administrar os contratos de concessão e arrendamento de ferrovias celebrados até a vigência da Lei, fiscalizar a prestação dos serviços e a manutenção dos bens arrendados, cumprindo e fazendo cumprir as cláusulas e condições avençadas nas outorgas e aplicando penalidades pelo seu descumprimento. (CAMPOS NETO et.al, 2010, p.15).

Como agência reguladora, a ANTT é uma autarquia especial, vinculada ao Ministério dos Transportes. Entre suas competências, de acordo com a agência, estão a

- concessão: ferrovias, rodovias e transporte ferroviário associado à exploração da infra-estrutura;

- permissão: transporte coletivo regular de passageiros pelos meios rodoviário e ferroviário não associados à exploração da infra-estrutura; e
 - autorização: transporte de passageiros por empresa de turismo e sob regime de fretamento, transporte internacional de cargas, transporte multimodal e terminais.
- (http://www.antt.gov.br/institucional/institucional.asp#area_atuacao)

Todavia, a consecução desses objetivos é complicada pelas distorções mencionadas acima, referentes ao processo de concessões, uma vez que a ANTT se constituiu muito mais como fiscalizadora do que como reguladora. Com isso, as questões referentes ao transporte terrestre nos modais concedidos se tornam muito mais relativas à observação de contratos individuais e não à visão integrada do setor de transportes como um todo, contribuindo para a perpetuação dos chamados “gargalos logísticos”.

Recentemente, a ANTT recebeu recomendação do Ministério Público Federal para que exerça, de fato, suas competências, atuando concessionários que descumpram os acordos de concessão. Uma questão pertinente é a complacência da agência em relação ao abandono de trechos ferroviários pelas concessionárias, quando considerados antieconômicos. O abandono de trechos faz com que atualmente apenas cerca de 10.000 km sejam realmente operados, estando o restante entregue à deterioração, mesmo sob concessão.

5.2– Energia elétrica

5.2.1 O setor elétrico brasileiro

O setor elétrico brasileiro foi criado a partir de fins do século XIX, voltado para o abastecimento de serviços de iluminação e transporte públicos notadamente no Rio de Janeiro e São Paulo, na forma de pequenos empreendimentos privados termelétricos. Atualmente, e desde as primeiras décadas do século XX, a geração de energia hidrelétrica é a principal fonte de energia elétrica no Brasil. Até a década de 1940 o papel do Estado no setor limitou-se à regulamentação e fiscalização dos concessionários privados, em sua maioria estrangeiros. O Código de Águas de 1934, com conteúdo nacionalista, é um importante marco nas relações entre Estado e investidores privados, centralizando decisões no âmbito federal e ampliando a ingerência estatal no setor.

No entanto, o Estado apenas passou a participar ativamente das atividades do setor a partir de 1948, quando é criada a Chesf, primeira empresa estatal de energia elétrica, fundada para aproveitamento do potencial hidroelétrico da cachoeira de Paulo Afonso (BA), no rio São Francisco. O grande marco do período no setor elétrico foi a criação da Eletrobrás. Apesar de proposta em 1954, a empresa somente foi criada em 1962, assumindo a

responsabilidade sobre a expansão do sistema e o controle das empresas estatais de energia antes dispersas.

o período que se estendeu de 1946 (pós-guerra) a 1962 (criação da Eletrobrás) foi marcado por uma alteração profunda no modelo brasileiro de desenvolvimento econômico, modelo que passou a privilegiar a participação do Estado em funções produtivas, financeiras e planificadoras. (GOMES et. al., 2002, p.8).

Na década de 1970 o Estado assume a primazia na geração elétrica no País. Consolidada a aquisição dos grupos *Amforp* e *Light*, coube ao Estado toda a responsabilidade no tocante ao planejamento, estudos, realização de obras, construção de linhas de transmissão e geração, com as concessionárias estaduais ficando responsáveis pela distribuição. Como ocorrido em outros setores, o modelo estatal foi solapado na década de 1980, pelas mesmas razões já discutidas nos outros casos. E, também como ocorrido em outros setores, o caminho adotado para a superação da crise do setor foi a privatização.

5.2.2 O processo de reforma do setor elétrico

Antes de iniciado o processo de privatização do setor elétrico, em fins da década de 1980 já havia estudos e pesquisas indicando a necessidade de se reestruturar o setor. O *Revise* - Revisão Institucional do Setor Elétrico – propunha um modelo de reforma que manteria a proeminência estatal, abrindo espaço também para o capital privado, objetivando recompor as bases de financiamento para assegurar a expansão do setor, que não chegou a ser posto em prática, sendo preterido pela inclusão do setor elétrico no PND.

Em 1993, com a aprovação da lei 8.631 (inspirada no *Revise*), passou-se à realização de modificações no setor, em especial a desequalização tarifária das companhias (a equalização de tarifas em todo território nacional havia sido instituída em 1974), visando seu saneamento financeiro, tornando-as aptas à retomada dos investimentos. De acordo com Sauer,

O aprimoramento dessa condição poderia alavancar a modernização da infraestrutura dentro de um projeto de país ou, alternativamente, servir a propósitos imediatistas de realizar “caixa” através da simples privatização. Porém, antes que as propostas do *Revise* fossem inteiramente implementadas e produzissem resultados, o processo foi abortado, numa guinada ideológica, inspirada nas diretrizes do Consenso de Washington imposta ao setor elétrico brasileiro, sob a condução da Secretaria Nacional de Energia, a cargo do engenheiro Peter Greiner. (SAUER, 2002, p.131-2).

Ainda em 1993 foi estabelecido o Sintrel – Sistema Nacional de Transmissão de Energia Elétrica –, a cargo da Eletrobrás, visando estimular a criação de um mercado integrado de energia entre os grandes consumidores e as distribuidoras estaduais. O Sintrel

seria o primeiro passo para a introdução da competição nos mercados de energia, assegurando o livre acesso à rede de transmissão federais aos concessionários participantes. No mesmo ano, foram estabelecidas as primeiras parcerias da Eletrobrás com a iniciativa privada, para a conclusão das usinas de Itá (SC) e Serra da Mesa (GO).

Foi apenas a partir da Lei de Concessões que a reforma no setor deslanchou. A partir da estrutura montada na Secretaria de Energia do Ministério de Minas e Energia, foi elaborado o projeto Reseb – Reestruturação do Setor Elétrico Brasileiro. De acordo com Goldemberg e Prado (2003), no âmbito dos trabalhos do grupo, os técnicos contrários à solução privatizante foram pressionados e, aos poucos, o papel de articuladora da Eletrobrás foi minado. Ainda, segundo os autores, “os técnicos da Eletrobrás e do setor elétrico foram chamados a participar de reuniões do Reseb, não para discutir as alternativas de organização para o setor e sim para dar sugestões de como implantar o modelo já escolhido.” (GOLDEMBERG e PRADO, 2003, p. 228).

A reforma do setor elétrico não consistiu apenas na privatização de empresas estatais, mas numa complexa reestruturação que envolveu a separação de funções e o surgimento de novos atores e mercados onde antes não existiam. A ênfase das privatizações recaiu sobre as distribuidoras, de modo a possibilitar a atração de capital privado também para a geração, o que dificilmente seria possível sem a criação de um mercado atacadista de energia. Foram também privatizadas quatro geradoras da Eletrobrás (Gerasul, CSDA, Paranapanema e Tietê), estabelecendo os marcos de um novo modelo para o setor, com livre acesso à rede de transmissão e possibilidade de contratos com as distribuidoras.

Como pressuposto básico, a reforma do setor elétrico teve a abertura de novas fronteiras para a operação do capital privado e da livre iniciativa, introduzindo relações de mercado e de concorrência em todos os aspectos possíveis, muito além do que ocorreu nos transportes. De acordo com Rosa (2001), a introdução desses mecanismos de mercado no setor elétrico brasileiro é artificial, uma vez que a otimização da eficiência do monopólio natural de transmissão e distribuição (aliado à predominância da geração hidráulica) não tem relação com competitividade, sendo plenamente administrável sob gestão estatal. Segundo o autor, “é um equívoco confundir a necessidade de participação privada no setor elétrico, para resolver sua crise, com a simples venda de empresas públicas e de usinas acabadas, cuja energia é mais barata.” (ROSA, 2001, p.36). O mais indicado seria direcionar a participação do capital privado para novos empreendimentos, aumentando a oferta de energia disponível no sistema, e não apenas sua participação na gestão dos segmentos mais rentáveis do setor elétrico, já constituídos pela iniciativa estatal. De acordo com Goldemberg e Prado,

Houve na época um choque de visões divergentes sobre como agir para resolver os problemas do setor elétrico brasileiro. A primeira concepção, em linhas gerais, propunha uma reforma para o setor elétrico tomando como parâmetro os exemplos da Argentina e da Inglaterra, que haviam implantado reformas elétricas liberais. Essa opinião valorizava a visão de que a ascensão dos mercados e das empresas multinacionais permitiria uma rápida mudança no papel e nas funções exercidas pelo Estado nacional. A segunda corrente, bem mais pragmática, ligada principalmente aos técnicos do setor elétrico, propunha grandes modificações de rumo na organização já existente do sistema elétrico. (GOLDEMBERG e PRADO, 2003, p.223).

A privatização do setor elétrico foi revestida da mesma retórica prevalecente nos demais setores: ênfase na recuperação da capacidade de investimento, superioridade gerencial privada, aumento da eficiência e da qualidade dos serviços e redução da dívida pública. É interessante ressaltar que, de acordo com Biondi (2003a) a lucratividade da Eletrobrás, em 1997, período imediatamente anterior ao início das privatizações do setor elétrico, subiu para 1,5 bilhão de reais, um avanço de praticamente 200% em relação ao patamar anterior.

Considerando a o contexto no qual se deu a reforma do Estado brasileiro e a experiência de desestatização em outros setores da infra-estrutura, Rosa afirma que “A reforma institucional do setor elétrico é séria demais para deixá-la entregue aos economistas liberais do governo, com a cabeça feita pela doutrina do Banco Mundial e muito sensíveis à pressões de financiadores externos [...] (ROSA, 2001, p.47).

Pela sua constituição e operação, os segmentos de transmissão e distribuição constituíam um monopólio natural do setor público. De acordo com Sauer,

a condição de monopólio natural, presente na distribuição e transmissão do setor elétrico, em razão das condições técnicas e econômicas específicas, torna a provisão dos serviços mais vantajosa, do ponto de vista de alocação ótima de recursos (custos), por uma única empresa ou organização, inviabilizando a competição entre os provedores e a livre escolha pelos usuários, como instrumento de controle de preços e de qualidade (SAUER, 2002, p.219).

Portanto, para a realização das privatizações e criação de um mercado competitivo no setor foi necessário reconfigurar sua organização e arquitetura institucional, promovendo um processo de desverticalização. Assim, foram divididas as atividades de geração, transmissão e distribuição, e criado o novo segmento de comercialização. A consultoria *Coopers & Lybrand* foi contratada para criar esse novo modelo desverticalizado, privilegiando a competição no segmento de geração. Nesse novo esquema de funcionamento descentralizado do setor elétrico é instituído o livre mercado entre geradores e grandes consumidores e, para os segmentos de transmissão e distribuição, a alternativa foi a regulação.

A partir da desverticalização do setor elétrico, são criadas novas instituições para assegurar o funcionamento do novo modelo nas operações de geração, transmissão, distribuição e comercialização de energia, visando a criação de um mercado livre no setor:

foi criada uma estrutura regulatória composta pela Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel) – organismo regulador e fiscalizador, cujo objetivo é disciplinar as tarefas do setor elétrico por intermédio de resoluções – e por duas entidades de direito privado, ligadas aos agentes concessionários da indústria de eletricidade. Uma dessas entidades, o Operador Nacional do Sistema (ONS), criou e aplicou regras e normas para gerenciar a produção e a transmissão de eletricidade de forma mais harmônica; e a outra, o Mercado Atacadista de Energia Elétrica (MAE), criou um conjunto de regras comerciais que devem ser seguidas obrigatoriamente por todos os agentes ou concessionárias que negociam a energia por atacado. (GOLDEMBERG E PRADO, 2003, p.224).

Para coordenar a operação das centrais elétricas estatais ou privadas e assegurar e administrar o suprimento de energia nas redes, em 1998 foi instituído o ONS – Operador Nacional do Sistema, que consiste em um “condomínio” das empresas do setor elétrico para a gestão da infra-estrutura física do sistema elétrico:

argumentava-se que em sistemas de base hidráulica, como é o caso do Brasil, o interesse do sistema como um todo muitas vezes não coincide com os interesses de curto prazo de suas partes componentes, e é muito difícil fazer com que mecanismos simples de mercado traduzam, para cada uma das partes, as necessidades globais do sistema. Seria, pois, necessário um órgão coordenador de planejamento e operação do sistema. Essa entidade, na proposta dos técnicos do setor elétrico, foi chamada de *condomínio*, e os proprietários de elementos que participam do condomínio (usinas e linhas de transmissão) foram denominados *produtores associados*. (GOLDEMBERG e PRADO, 2003, p.227).

Cabe ao ONS, além da administração do transporte de energia nas redes de transmissão: a administração dos reservatórios das centrais hidrelétricas, assegurando que a oferta de energia disponível seja compatível com a demanda; a elaboração dos contratos de transmissão de energia e; o planejamento e definição das linhas para expansão do sistema. O Operador Nacional do Sistema atua sob regulamentação e fiscalização da Aneel, vinculado ao Ministério de Minas e Energia, no lugar do extinto Grupo Coordenador para Operação Interligada - GCOI, responsável pela administração do sistema integrado. Para o bom funcionamento do sistema, é necessário que a livre negociação no mercado de energia elétrica esteja atrelada ao planejamento operacional, em nível nacional, uma vez que o sistema elétrico brasileiro é interligado. A realização desse planejamento também é função do ONS. Biondi (2003a), tece severas críticas ao modelo adotado no ONS, que colaborou para o esvaziamento da função ministerial no setor elétrico:

com as privatizações, o governo poderia até extinguir o Ministério da Energia, pois ele perdeu qualquer função. Como assim? Também inacreditavelmente, toda a política energética do Brasil passou a ser decidida por uma espécie de

“condomínio”, como diz o governo, formado pelas empresas de energia agora privatizadas, ou “operadoras”... Seu nome? Operador Nacional do Sistema– ONS. Um “condomínio” que, ao contrário do que os brasileiros pensam, não ficou responsável apenas pelo sistema de transmissão de energia, e do qual a opinião pública veio a tomar conhecimento por causa do “apagão” de março de 1999. Seus poderes são totais: o “condomínio” de operadoras substituiu o governo e passou a decidir onde, quando e como devem ser construídas usinas, quais as regiões prioritárias etc. O problema de tarifas e qualidade de serviços ficou com a Agência de Energia Elétrica, do governo. O resto, com o ONS, das operadoras. Para que Ministério? O governo não manda mais nada mesmo. (BIONDI, 2003a, p.59).

Outra novidade institucional advinda da reforma do setor elétrico foi a criação do MAE – Mercado Atacadista de Energia, ambiente para a realização das negociações de energia elétrica, constituído pela adesão de todos os agentes do novo mercado de energia elétrica, visando viabilizar as transações de energia elétrica entre empresas que executam os serviços de energia elétrica Sistema Interligado Nacional. “O preço nesse mercado não brota de ofertas e demandas dos agentes, mas de expectativas estimadas por um conjunto de modelos computacionais, operados pelo ONS.” (IPEA, 2010f, p.10). Em suma, o MAE viabilizaria o funcionamento do sistema de livre concorrência na geração e comercialização de energia elétrica. Sauer (2002), apresenta uma visão crítica sobre o funcionamento de ambas estruturas, inexistentes no período anterior:

O mercado atacadista de energia é o fórum das transações, materializando e garantindo a liberalização setorial que custará, aos setores produtivo e residencial, R\$ 12 bilhões anuais, transferidos aos seus condôminos sob os olhos complacentes e impotentes do órgão regulador. O Operador Nacional do Sistema, também condomínio privado, planeja e executa a operação do sistema elétrico otimizando seus ganhos, agora privatizados, muitas vezes à custa de outras prioridades para os usos múltiplos das águas. (SAUER, 2002, p.222).

Além da criação das instituições mencionadas acima, outras modificações importantes foram introduzidas na reforma do setor elétrico, como a criação de novos atores participantes do mercado. Um desses autores, de grande relevância para o funcionamento do modelo é o Produtor Independente de Energia Elétrica, empresa ou consórcio detentora de autorização ou concessão para produção de energia elétrica destinada à comercialização. A introdução do produtor independente permitiu que os grandes consumidores adquirissem energia diretamente desse novo ator, quebrando o monopólio das distribuidoras regionais. Para viabilizar essas mudanças na prática, foi assegurado aos produtores e consumidores livres o direito de livre acesso aos sistemas de distribuição e transmissão de energia, mediante pagamento pela utilização da infra-estrutura.

A criação do segmento de comercialização, inexistente no modelo anterior visou a intermediação entre os geradores e os grandes consumidores, vigorando a partir de 1998. Entretanto, se aos grandes consumidores é facultada a negociação direta com os produtores

independentes ou com comercializadores, a outra parcela de consumidores, o chamado mercado cativo, deve obrigatoriamente adquirir sua energia dos distribuidores, que a adquirem previamente nos leilões realizados pela Aneel. O segmento de distribuição, considerado um monopólio natural, é realizado por concessionários, em sua maioria privados, a partir da venda das empresas estaduais de energia.

Outras instituições criadas no âmbito da reforma do setor foram os órgãos colegiados de pesquisa e planejamento. O Conselho Nacional de Política Energética – CNPE, criado em 1997 é responsável por auxiliar o Ministério de Minas e Energia na elaboração de diretrizes e políticas para o setor elétrico; o Comitê Coordenador do Planejamento da Expansão do Sistema Elétrico – CCPE, criado em 1999 é responsável pelo planejamento da expansão da transmissão, estabelecendo obras prioritárias e planejamento indicativo de longo prazo.

5.2.3 Regulação e crise no setor elétrico

Por fim, o principal pilar da reforma foi a criação do organismo regulador setorial. A Agência Nacional de Energia Elétrica – Aneel - foi criada a partir da estrutura existente do DNAEE, que desde 1995 fora reformado visando o desempenho da função reguladora, ao menos provisoriamente. A Aneel foi a primeira agência reguladora constituída no Brasil, criada pela lei 9.427/96, paralelamente à reestruturação do setor elétrico brasileiro e à privatização de algumas companhias. Dentre suas principais atribuições estabelecidas por lei, pode-se destacar: implementação de políticas e diretrizes do governo federal para o setor; intermediação dos conflitos de interesses entre os atores no setor elétrico; defesa da concorrência e do cumprimento da legislação por esses atores; definição de penalidades impostas aos regulados; estabelecimento de metas visando a universalização do acesso à energia elétrica.

A ANEEL, órgão do Ministério de Minas e Energia, passa a funcionar como regulador autônomo e independente, com atribuições de implementar a política energética nacional e criar condições para expansão do mercado de energia. Suas atribuições envolvem, ainda, variáveis políticas, de mediação de conflitos entre as concessionárias de energia elétrica e seus consumidores, por intermédio da Ouvidoria, além das atividades técnicas que visam estruturar o mercado, definir as regras de funcionamento, criar um ambiente competitivo, estimulando a expansão de redes e a formação de nichos rentáveis. (FADUL, 2004, p.57)

A Aneel introduziu na prática o conceito de órgão regulador com elevado grau de autonomia em relação ao Ministério de Minas e Energia. Embora vinculada ao Ministério, a agência não é diretamente subordinada à ele. Especialmente no setor elétrico, dada a participação do capital estrangeiro na reestruturação do setor, a agência reguladora atua como

um árbitro, observando o cumprimento das normas de mercado, atuando como uma instituição supranacional. De acordo com Fadul,

A relação entre a agência reguladora e o poder político se define, formalmente, com base no pressuposto da independência do agente regulador nacional frente ao governo, mas este, por sua vez, tem dificuldade em abdicar de sua competência de definir a política energética e as metas dos serviços públicos. Com efeito, a ANEEL é quem formaliza juridicamente as políticas desenvolvidas pelo governo para o setor. (FADUL, 2004, p.60).

Da mesma forma como ocorre com as agências de outros setores regulados, a Aneel desenvolve múltiplos papéis em seu relacionamento com os diversos atores do sistema, inclusive consumidores, definindo as regras de funcionamento do mercado, estimulando a competição e a eficiência dos operadores, ao mesmo tempo em que deve assegurar níveis adequados de tarifas para os consumidores, bem como a qualidade da prestação dos serviços e sua fiscalização. De acordo com Fadul, no espectro de atividades desempenhadas pela agência “fica nitidamente evidente a combinação de uma dupla atribuição: a de *poder concedente*, que exerce em nome da União, e a de *agente regulador*, quando é mediadora de conflitos entre os consumidores e concessionários. (FADUL, 2004, p.57).

Porém, do mesmo modo como ocorreu em outros setores, a agência foi incapaz de cumprir com todos seus compromissos, especialmente no tocante ao atendimento aos consumidores. De acordo com Sauer (2003), as tarifas de energia elétrica subiram mais de 180% no período 1995-2002, enquanto o IPC-fipe revelou uma oscilação de 58%. Ou seja, foram permitidos aumentos muito acima do índice de inflação acumulada no período.

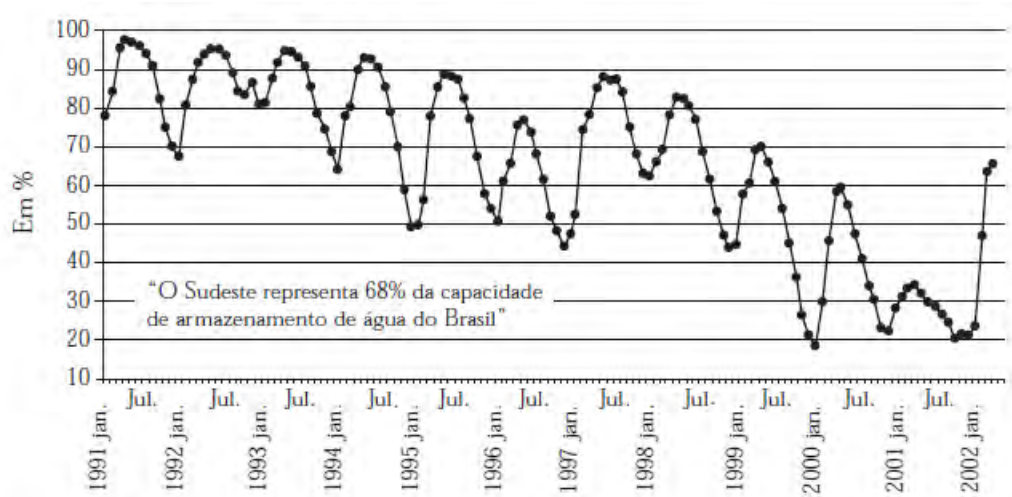
Concomitantemente à reforma e às privatizações do setor elétrico, agravavam-se as condições dos reservatórios das usinas hidroelétricas. Os técnicos da Eletrobrás já alertavam para o risco de falta de energia desde o início da década. A falta de investimentos dos anos 1980 e 1990 só não cobrou seu preço antes devido ao baixo crescimento da economia brasileira no período. A partir de 1994, com o Plano Real, o impulso dado ao consumo de amplas camadas sociais fez disparar o consumo de energia elétrica no Brasil, fato que não foi acompanhado pelo aumento da geração. Ao contrário, os reservatórios passaram a ser mais esvaziados a cada ano e os níveis máximos atingidos no período de chuvas tornaram-se insuficientes para repor o que fora utilizado. De acordo com Rosa (2001):

O Brasil desenvolveu um sistema interligado raro no mundo, mas muito eficaz até agora, com hidroelétricas distantes, de bacias hidrográficas diferentes, ligadas em uma rede com grandes cargas que demandam energia e potência concentradamente, como São Paulo, Rio, Belo Horizonte. Este sistema opera em base cooperativa previamente planejada para usar a água de forma otimizada, com acumulação plurianual em reservatórios. A desotimização hoje é evidenciada por estar rareando

água em alguns reservatórios. A operação tinha de ter sido ajustada a tempo para economizar água nestes, transferindo a geração para outras usinas. Mas faltam usinas e falta transmissão. O setor privado não investiu. O sistema está operando com pouca margem e alto risco” (ROSA, 2001, p.83).

Por mais que tenham surgido explicações baseadas no ciclo hidrológico, apontando para a falta de chuvas como o principal detonador da crise, o constante e progressivo esvaziamento dos reservatórios aponta para a insuficiência dos investimentos no setor ao longo de toda a década, inclusive após a realização da reforma. “Para os críticos do processo, a crise expôs as deficiências da configuração desejada, enquanto os defensores da reforma alegam que problemas de gestão do processo de transição foram responsáveis pela crise no setor.” (FERREIRA e AZZONI, 2011, p.58). O gráfico 11 demonstra a depleção a que foram submetidos os reservatórios no período anterior à crise energética:

Gráfico 11 – Nível dos reservatórios da região sudeste 1991-2002 (em %)



Fonte: Sauer (2002)

Para Grun (2005), “os diversos alarmes que foram deflagrados sobre a possibilidade da falta de energia foram recebidos justamente naquele momento em que o bloco que fomentava a ortodoxia tentava cerrar fileiras em torno dos seus princípios – o momento de máxima cegueira institucional.” (GRUN, 2005, p. 910). No âmbito da reforma do Estado, os poucos investimentos realizados pelas estatais eram contabilizados como gastos do setor público, onerando as metas de superávit primário para pagamento de juros da dívida pública.

O programa de privatização desarticulou o sistema produtor e distribuidor de eletricidade. Especialistas alertaram que o modelo não levaria à expansão do setor elétrico e que o ideal seria que o capital privado se destinasse à construção de novas usinas e não à venda das já existentes. Nesse contexto da reforma do setor elétrico, preparando a

privatização das estatais do setor e em meio à crise fiscal, as empresas estatais, impedidas de investir e à espera da privatização, não investiram. Por sua vez, os investidores privados também não investiram. “O governo não conseguiu implantar um ambiente regulatório adequado e nem um mercado livre confiável de energia no MAE, mas conseguiu paralisar as atividades de coordenação da Eletrobrás, ficando o sistema acéfalo.” (GOLDEMBERG e PRADO, 2003, p.229). Em 2001 a situação tornou-se insustentável. A abundância de energia elétrica a baixo custo, uma importante vantagem comparativa brasileira no período de industrialização havia se transformado num racionamento de energia, em um período de baixo crescimento e tornando-se um gargalo para uma possível retomada do crescimento brasileiro. De acordo com Giambiagi,

Prevendo que as empresas seriam privatizadas, o governo não ampliou os investimentos, esperando que o setor privado o fizesse. Porém, a venda das empresas não ocorreu e, portanto, não houve grandes inversões em novas obras no setor, nem estatais nem privadas, com exceção da conclusão das obras em curso. Enquanto isso, o consumo de energia elétrica continuava aumentando, em um contexto marcado por grandes inovações tecnológicas e dos hábitos de consumo – massificação do uso de computadores, multiplicação do número de aparelhos de TV nas residências, uso intensivo de aparelhos de freezer etc. (GIAMBIAGI, 2005, p.180).

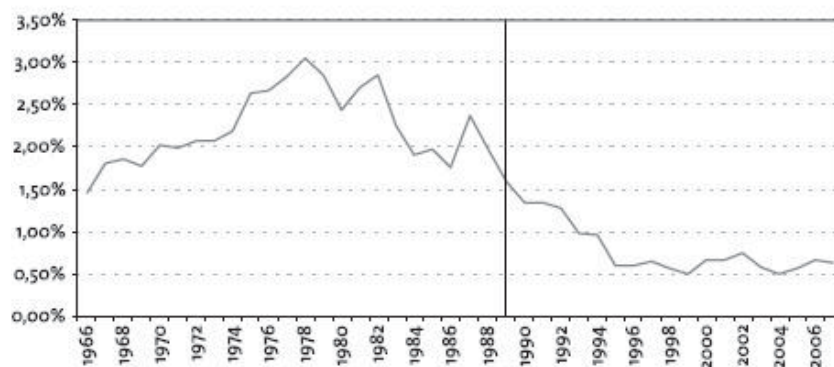
O programa de racionamento de energia, que ficou popularmente conhecido como “Apagão”, foi adotado entre junho de 2001 e março de 2002, objetivando-se a economia de 20% da energia em nível nacional, prejudicando muito os setores industriais dependentes do abastecimento elétrico. Segundo d’Araújo (2009), o racionamento foi o maior ocorrido em toda a história em tempos de paz e sem ser devido à desastres naturais. A crise desencadeada pelo chamado “Apagão” relaciona-se ao imperativo do empresário privado da maximização de lucros no curto prazo, que nos setores privatizados se deu através do aumento de tarifas e contenção de investimentos que, no caso do setor elétrico, ficaram abaixo do necessário para evitar o desabastecimento.

As privatizações das empresas elétricas brasileiras foram feitas quando as bolsas de valores mundiais estavam em seu auge de crescimento, puxado pela chamada “bolha especulativa” de Wall Street e com o Real sobrevalorizado em relação ao dólar. Muitas empresas internacionais financiaram suas compras na privatização tomando empréstimos de curto prazo de bancos internacionais. Dessa forma, assim que esses recursos chegavam ao país tinham de atender a dois serviços financeiros: o primeiro ligado à remessa de lucros da empresa privatizada e o outro para pagar os juros e as amortizações do dinheiro que foi tomado para a privatização. (GOLDEMBERG e PRADO, 2003, p.229-30)

As causas para a ausência dos investimentos privados são relacionadas à complexidade da reforma, exigindo grande investimento em meio à um contexto de incertezas

regulatórias, o que levou os investidores a adiar sua realização. Sauer (2002) apresenta três razões pelas quais o investimento privado não ocorreu: as estatais foram impedidas de investir em novos projetos, vetadas pelo BNDES (e para os projetos em andamento a participação da iniciativa privada passou a ser obrigatória); as empresas privadas não assumiram a dianteira nos investimentos, tanto por inconclusão do modelo setorial quanto pela sinalização do governo de vender as usinas existentes, já amortizadas e com mercados assegurados; ausência de políticas públicas para o setor. De acordo com d'Araújo, não havia disponibilidade de capitais para realizar, simultaneamente, a privatização de empresas já existentes e a construção de novas usinas, conforme foi tentado pelo governo brasileiro. “pode-se dizer que o ‘mercado’ preferia aguardar a venda das empresas estatais, já constituídas, do que arriscar a novos empreendimentos num quadro institucional incompleto e mutante.” (D’ARAÚJO, 2009, p.145). O gráfico 12 apresenta os investimentos realizados no setor elétrico, com destaque para o período após 1990, quando o volume de investimentos cai acentuadamente e se mantém estagnado, demonstrando uma recuperação tímida e insuficiente a partir da crise de abastecimento em 2002.

Gráfico 12 – Investimentos em energia elétrica no Brasil 1966-2006 (em % do PIB)



Fonte: Ferreira e Azzoni (2011)

Outra causa importante para se pensar reforma, de acordo com o IPEA (2010f, p.10), “na reforma do mercado elétrico brasileiro, não foram adotadas penalidades para o comportamento especulativo dos consumidores e distribuidoras. Essa solução revelou-se desastrosa poucos anos após a reforma.” Isso porque com a transferência da responsabilidade da geração para o mercado, a oferta seria aumentada baseada na contratação de energia à longo prazo pelas distribuidoras, que, especulando com a possibilidade de se comprar energia mais barata, não o fizeram. Para d'Araújo (2009, p.144), “atribuir [a responsabilidade pelo

investimento] à vontade dos novos capitais que recém adquiriam as empresas distribuidoras foi, no mínimo, temerário.”

Além de prejudicar o desempenho da economia brasileira como um todo e impor cortes também aos pequenos consumidores domésticos, as concessionárias de energia puderam compensar a redução da receita com a recomposição tarifária aprovada por medida provisória. Ou seja, o ônus da crise recaiu sobre os ombros dos consumidores, uma verdadeira socialização dos prejuízos desencadeada pela decisão privada de não investir. As privatizações foram interrompidas, permanecendo um modelo híbrido estatal/privado nos segmentos de geração, transmissão e distribuição, o que pode ser entendido como um sinal de fracasso, ao menos parcial, da reforma do setor. De acordo com Rosa (2001), “enquanto hidroeletricidade requer um planejamento eficiente da geração elétrica, a desregulamentação e a privatização produziram o abandono de planejamento normativo. A falta de investimento no setor causou a escassez na provisão de energia elétrica no ano 2001” (ROSA, 2001, p.8).

Além do corte no consumo, outras medidas, mais profundas, foram adotadas para a superação da crise de energia. O Estado voltava à cena, com participação substancial da Eletrobrás, que foi convertida em compradora de última instância da energia dos geradores privados, bem como com a retomada forçada do investimento e de suas funções de planejamento. Para d’Araújo,

É importante mencionar que a reforma institucional que pretendia estabelecer um sistema de mercado sem intervenções do governo, após alguns anos, acabou por provocar a maior interferência que se tem notícia. Afinal, para gerir a escassez, foi criada uma Câmara de Gestão da Crise do Setor Elétrico Brasileiro sob o comando do Ministro Chefe da Casa Civil, que, por decreto, chamou a si diversas atribuições da Agência Reguladora do Setor. A ANEEL, durante a vigência do decreto, postou-se como mera espectadora, o que, dados os princípios básicos do modelo, é de uma ironia sem par. (D’ARAÚJO, 2009, p.146)

A Câmara de Gestão da Crise do Setor Elétrico foi criada em 2001 para encaminhar as soluções emergenciais do setor, compatibilizando a oferta e a demanda de energia, em detrimento do papel preponderante que a ANEEL exercia até então no setor. Outra medida emergencial de grande importância foi a criação do Programa Prioritário de Termoeletricas – PPT. O programa previa a construção, pelo Estado, de 49 usinas térmicas à gás, contratado no âmbito do acordo com a Bolívia, que incluiu a construção de um gasoduto. Porém, a elevação internacional dos preços do petróleo e do gás elevaram consigo o preço da energia produzida por essas usinas. De acordo com Biondi (2003b), para viabilizar o preço da energia térmica, o governo decidiu pelo rebaixamento do custo do gás vendido pela Petrobrás ao longo de um período de 20 anos. Com isso, estatizou-se mais uma vez o prejuízo causado pela falta de

investimentos no setor elétrico, recaindo o ônus sobre a empresa estatal para assegurar a lucratividade das empresas privadas do setor. Mais do que assegurar o lucro dessas empresas, visava-se assegurar a credibilidade nas reformas do setor, com o Estado permanecendo responsável pela expansão do sistema. Rosa (2001) aponta que o programa de termoeletricas é uma confissão do fracasso da política energética. “O governo será obrigado a financiar grande parte do investimento, garantir a compra de energia e se comprometer a aumentar a tarifa para o consumidor” (ROSA, 2001, p.107).

A partir de 2002, o volume de chuvas favorável, a redução no consumo de todas as categorias de consumidores, a queda na atividade econômica e a entrada em operação das novas usinas térmicas garantiram a recuperação parcial do setor elétrico. Parcial, pois no médio prazo os novos investimentos continuariam sendo necessários para afastar qualquer possibilidade de racionamento e para permitir um novo ciclo de crescimento duradouro, sem restrição na oferta de energia. Em 2004, já sob o governo Lula, foi realizada nova reforma no setor, que praticamente consolidou o modelo híbrido de administração do setor elétrico, redefinindo organismos e funções e criando novas estruturas visando o planejamento de longo prazo, como a Empresa de Pesquisa Energética – EPE. A atuação das agências também foi alvo de revisão.

Pode-se afirmar que o advento da reforma do setor elétrico não proporcionou a esperada retomada dos investimentos em energia, apesar da elevação das tarifas e das garantias asseguradas aos concessionários nos contratos. O saldo da reforma foi a desnacionalização de empresas, eliminação de subsídios tarifários à populações carentes, e o total descompromisso com o planejamento e expansão do setor elétrico.

Para Goldemberg e Prado (2003), a política energética do governo Fernando Henrique foi uma decorrência do objetivo maior de se alcançar a estabilização econômica, sendo transformada em uma variável de ajuste macroeconômico. Na mesma direção vai d’Araújo (2009), ao afirmar que “a reforma dita ‘modernizante’ do setor era um objetivo apenas acessório ou secundário. O principal intento era abater a dívida pública através da privatização de toda a geração, ou, pelo menos, da parte que estava na mão das empresas federais.” (D’ARAÚJO, 2009, p.189). Pois a reforma do setor elétrico não solucionou a questão da dívida pública (de acordo com Goldemberg e Prado, o estoque líquido da dívida pública federal passou de R\$ 153bi, em janeiro de 1995 para R\$ 881 bi em dezembro de 2002), e ainda agravou os problemas setoriais, criando restrições aos segmentos industriais. Para os técnicos da Eletrobrás, era evidente a existência de uma importante contradição entre

a necessidade de planejamento e operação integrados, inerentes ao setor, e a maximização da eficiência e introdução de concorrência pela via do mercado:

Em linhas gerais, argumentava-se que em sistemas de base hidráulica, como é o caso do Brasil, o interesse do sistema como um todo muitas vezes não coincide com os interesses de curto prazo de suas partes componentes, e é muito difícil fazer com que mecanismos simples de mercado traduzam, para cada uma das partes, as necessidades globais do sistema. (GOLDEMBERG e PRADO, 2003, p.227-8).

O novo modelo do setor elétrico, concebido sob a crise do Estado interventor, terminou por manter grande participação estatal no segmento de geração, tendo as empresas estatais federais recuperado parte significativa de suas funções. O Estado manteve participação substantiva no segmento de energia elétrica, concentrando grande parte da geração de energia: “A nova conformação setorial, baseada na livre iniciativa, estava incompleta, em que cerca de 80% do segmento de geração permanecia em poder do Estado.” (IPEA, 2010f, p.23). Também a agência setorial, a partir da crise, teve seu papel minorado, cedendo espaço novamente ao Ministério de Minas e Energia na função de planejador e poder concedente.

Em suma, o grande revés da política de reforma e privatização do setor elétrico a partir de 1995 esteve muito mais associado à questões como desmantelamento do planejamento e coordenação do sistema e à falhas de gerenciamento estratégico do que à falta de apoio político ou econômico ao governo. De acordo com d’Araújo,

A atividade de planejamento, indispensável num sistema com as características do setor elétrico brasileiro, foi a maior vítima dessa equivocada visão. Assim, coordenação foi confundida com centralização, planejamento com dirigismo estatal, presença do estado em atividades econômicas com socialismo! Nos bastidores do discurso, havia a crença de que a questão da oferta de energia poderia ser resolvida por forças de mercado, que, automaticamente, responderiam à lógica de aumento de preços. (D’ARAÚJO, 2009, p.193).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As crises econômica e política que acometeram o Brasil na década de 1980 somadas à inflação e impossibilidade de se recorrer ao endividamento externo para financiar um novo ciclo de expansão provocaram uma profunda crise no Estado brasileiro, que manifestou-se primeiramente enquanto crise do governo ditatorial militar vigente de 1964 a 1985. Com a redemocratização, o foco da crise política passou a ser o aparato intervencionista do Estado desenvolvimentista, abrindo-se espaço para o debate acerca da necessidade de se reformar o Estado brasileiro. Como resultado dos impasses da década de 1980, a paralisia do Estado resultou na insuficiência de investimentos em infra-estrutura, comprometendo o desenvolvimento brasileiro e o desempenho de diversos setores da economia. A deterioração da infra-estrutura, em especial de transportes e energia, são alguns dos resultados observados a partir da crise da década de 1980 sobre o País.

O cenário descrito acima foi propício para que o debate sobre a necessidade de reformar o Estado brasileiro seguisse o curso da liberalização adotada na década de 1990. Os setores que defendiam um papel proeminente para o Estado em seu processo de reforma perderam espaço frente às propostas de liberalização e redução do Estado consagradas a partir de 1989 e que propunham, dentre outras coisas, a privatização da infra-estrutura criada ao longo da história do Estado desenvolvimentista brasileiro.

O argumento da ineficiência gerencial do Estado ganhou força, respaldado pelos ideais de abertura e competitividade internacional que supostamente maximizariam a eficiência produtiva e alocativa de recursos em uma economia de mercado, seguindo a tendência dos países desenvolvidos para a liberalização, como um processo natural a ser seguido. A reforma do Estado no Brasil surge, portanto, desses debates oriundos da crise do Estado, ainda que só tenha sido institucionalizada em 1995. O desenvolvimento nacional deixava de ser um tema de Estado, fruto do debate político, passando para a esfera volátil dos mercados, caracterizando o período vindouro de estagnação de que desenhava.

Ao longo do período 1990-2002, a reforma do Estado no Brasil pode ser dividida em dois períodos: de 1990 a 1994 e de 1995 a 2002. No primeiro período seus fundamentos são lançados, iniciando-se o programa de privatizações e abertura comercial e a redução da proteção à setores da economia nacional. Esta primeira fase da reforma é caracterizada pela instabilidade política, com o processo de *impeachment* de Collor de Mello em 1992, substituído pelo vice Itamar Franco. Apesar de sua curta duração, o governo Collor foi decisivo para o desmonte do nacional-desenvolvimentismo, introduzindo a idéia de reforma

do Estado pela via da liberalização não apenas na agenda política, mas também como ideologia. O impacto político do *impeachment* sobre a agenda da reforma do Estado foi pronunciado, uma vez que eram conhecidas as posições nacionalistas de Itamar. Todavia, durante seu mandato, o presidente prosseguiu com as reformas, avançando nas privatizações da siderurgia e petroquímica.

No âmbito da incerteza política dessa primeira metade da década, a revisão constitucional prevista para 1993 pouco avançou no sentido de se reformar o Estado, sendo realizada efetivamente por meio de Emendas Constitucionais e Medidas Provisórias a partir de 1995. Outro aspecto impeditivo do avanço da reforma do Estado nesse primeiro período foi a instabilidade econômica decorrente do contexto de elevada inflação vigente desde a década de 1980. O fracasso dos planos econômicos até 1994 foi uma constante que praticamente paralisou a ação do Estado brasileiro, incapaz de resolver a questão da inflação.

A reforma do Estado apenas avança a partir de 1995, sob a presidência de Fernando Henrique Cardoso, com a inflação sob controle desde julho de 1994 e apoiado por uma ampla coalizão política. A criação do Mare – Ministério da Administração Pública e Reforma do Estado, cujo Ministro responsável era Luiz Carlos Bresser Pereira, articulou também uma profunda reforma da administração pública, orientada para constituir um Estado gerencial. A reforma do Estado foi alçada à agenda política do governo, questionando-se os alicerces do antigo Estado desenvolvimentista intervencionista e o funcionamento da administração pública burocrática.

Nesse contexto, a aprovação da lei de concessões permitiu a desestatização de diversos segmentos do setor de infra-estrutura, acompanhada da aprovação de leis e emendas que flexibilizaram os monopólios públicos do setor, como energia elétrica, transportes, telecomunicações e petróleo. Através da lei de concessões, tornou-se possível conceder bens e serviços públicos à administração privada, sob o pretexto de que o Estado, endividado, não poderia mais dedicar-se à operação dos setores, devendo voltar-se às atividades de regulação e fiscalização.

Em seu programa de governo, o candidato Fernando Henrique Cardoso apontava a necessidade urgente de promover a recuperação e expansão do setor de infra-estrutura, corretamente entendido como fundamental para a indução de um novo ciclo de desenvolvimento no Brasil, sustentado pelo investimento privado. Por meio das concessões e privatizações, o capital privado assumiu o controle sobre praticamente todos os segmentos do setor de infra-estrutura, em diferentes graus: privatização das telecomunicações, arrendamentos portuários, abertura do capital da Petrobrás e quebra de seu monopólio na

exploração e produção de petróleo, concessão de rodovias e ferrovias, privatização do sistema elétrico.

A heterogeneidade no avanço da desestatização é observada também nos segmentos considerados como os maiores gargalos da infra-estrutura brasileira, transportes terrestres e energia elétrica. No primeiro, as concessões no segmento rodoviário federal avançaram muito pouco no período 1995-2002, e até mesmo no período posterior, fora do escopo deste trabalho. A baixa atratividade da maioria das rodovias brasileiras ao investimento privado foi um entrave para o avanço da reforma no segmento, que manteve-se majoritariamente controlado pelo Estado, dependendo de seu investimento para recuperação ou ampliação. No âmbito estadual, os programas de concessão rodoviária avançaram mais, especialmente nos estados de São Paulo e Paraná. Já no segmento ferroviário a concessão da malha foi completa, culminando na extinção da Rede Ferroviária Federal. Mesmo assim, a responsabilidade sobre a expansão permaneceu do Estado, uma vez que os concessionários apenas investem e operam em seus trechos.

No setor elétrico, a privatização foi precedida por uma reforma setorial que realizou a desverticalização do setor. Foi também marcada pela crise do abastecimento de energia em 2001, que acabou por criar um modelo híbrido para o setor, no qual convivem empresas privadas e estatais nas três esferas, geração, transmissão e distribuição. Foram criados novos participantes no setor, como o ONS e o MAE, além da introdução do segmento de comercialização entre produtores e grandes consumidores.

Durante o período 1995-2002, a estabilidade de preços alcançada por meio do Plano Real tornou-se um paradigma a ser mantido a qualquer custo. Orientada para o desmonte da “Era Vargas”, a política econômica foi subordinada à sustentação da estabilidade de preços e pela inserção do país na economia internacional, não havendo espaço para a retomada do crescimento econômico, distribuição de renda ou geração de empregos. Nessa conjuntura, pressionado pelas contas externas, o governo acabou priorizando a desestatização e o desmonte do Estado desenvolvimentista, sem a contrapartida do fortalecimento das estruturas reguladoras e de fiscalização, como fora propagandeado. Com isso, a própria política para a infra-estrutura, considerada prioritária no plano de governo de Fernando Henrique Cardoso, foi relegada à condição de variável de ajuste para a manutenção dos pilares macroeconômicos do Real.

Nesse contexto, as privatizações e concessões realizadas após 1995 foram marcadas por uma orientação de curto prazo, atuando muito mais no sentido de geração de superávits para pagamento de juros da dívida pública do que como um projeto de recuperação e

ampliação da deteriorada infra-estrutura do país. A constituição dos órgãos reguladores esteve, na maioria das vezes, atrasada em relação a desestatização das atividades. E quando operantes, esses organismos demonstraram-se pouco eficazes, absorvendo funções ministeriais e revelando muito mais um compromisso de reduzir o Estado do que de reformá-lo.

A privatização de infra-estrutura pronta obedece à lógica de curto prazo dos investidores e credores do Estado em um contexto de crise fiscal, mas não oferece quaisquer soluções para a superação de gargalos ou criação de novos pólos de desenvolvimento ou rotas de integração nacional, preterindo-se o planejamento de estratégias de longo prazo, imprescindível para o sucesso de políticas de infra-estrutura. O enfraquecimento dos ministérios frente às agências atesta a perda de capacidade do Estado para traçar e implementar estratégias de desenvolvimento, ficando à mercê da volatilidade dos mercados.

O saldo da reforma do Estado na década de 1990 demonstrou-se mais no plano da estabilização de preços e ajuste fiscal do que na construção efetiva de um novo modelo de desenvolvimento. Ao fim do período em questão, verificou-se uma situação paradoxal: os investimentos em infra-estrutura permaneceram em níveis insuficientes (exceto telecomunicações) apesar da “superioridade da capacidade gerencial privada”, tendo o Estado sido novamente trazido ao centro do debate. Quando as perspectivas de investimentos necessários tornam-se arriscadas para o setor privado, não oferecendo as possibilidades desejadas de retorno, ressurgem a figura do Estado investidor como um “mal necessário”, uma vez que o investimento privado não foi capaz de sustentar um novo e necessário ciclo de investimentos em infra-estrutura.

REFERÊNCIAS

ABCR. **A experiência brasileira de concessões de rodovias**. Porto Alegre: Lastran; São Paulo; FIPE. 2003.

ABDIB. Agenda da Infra-estrutura (2007-2010). São Paulo: 2006.

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. Negociando a Reforma: a Privatização de empresas públicas no Brasil. **Revista Dados**, Rio de Janeiro, v.42, n.3, p. 421-50, out/dez 1999.

AMORIM, Ricardo. A CF/88: Economia e sociedade no Brasil. In: CARDOSO JÚNIOR., J.C. **A Constituição brasileira de 1988 revisitada: Recuperação histórica e desafios atuais das políticas públicas nas áreas econômica e social**. Vol.1. Brasília: Ipea, 2009. p.9-33.

ANTT. Institucional. Disponível em http://www.antt.gov.br/institucional/institucional.asp#area_atuacao. Acessado em 18/11/2011.

ARAÚJO, André: **Moeda e desenvolvimento: o impasse do crescimento na política de estabilização**. São Paulo: Topbooks, 2005.

ARRIGHI, Giovanni. **O longo século XX: Dinheiro, poder e as origens de nosso tempo**. Rio de Janeiro: Contraponto; São Paulo: Ed. Unesp, 1996.

BAKKER, Isabella. e MILLER, Riel. Escape from fordism: The emergence of alternative forms of state administration and output In: BOYER, R. e DRACHE, D. (Orgs.). **States against markets: The limits of globalization**. London/New York: Routledge, 1996. p. 334-356.

BANCO MUNDIAL **Relatório sobre o desenvolvimento mundial 1997: O Estado num mundo em transformação**. Oxford: Oxford University Press para o Banco Mundial, 1997.

BARAT, Josef. O Estado brasileiro como refém das políticas de curto prazo. **Cadernos Fundap**, São Paulo, n.22, p.62-68, 2001.

BARBOSA, Joaquim. Agências reguladoras: a “metamorfose” do Estado e da democracia (uma reflexão de direito constitucional e comparado). 2005. Disponível em http://www.mundojuridico.adv.br/sis_artigos/artigos.asp?codigo=32. Acessado em 18/11/2011.

BATISTA JÚNIOR, Paulo Nogueira. **A Economia como ela é**. São Paulo: Boitempo, 2000.

BELLUZZO, Luiz Gonzaga de Mello. e COUTINHO, Luciano. Estado, sistema financeiro e forma de manifestação da crise: 1929-1974. In: BELLUZZO, L. G. de M. e COUTINHO, L. (Orgs.). **Desenvolvimento capitalista no Brasil: Ensaio sobre a crise**. Vol. 1. São Paulo: Brasiliense, 1982.

_____, Luiz Gonzaga de Mello. Prefácio. In. CHESNAIS, F. (Org.). **A finança mundializada: Raízes sociais e políticas, configuração, consequências**. São Paulo: Boitempo, 2005. p. 7-16.

_____, Luiz Gonzaga de Mello; ALMEIDA, Júlio Gomes de. **Depois da queda: a economia brasileira da crise da dívida aos impasses do Real**. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 2002.

BENEVIDES, Maria Victória. **O governo Kubitscheck: Desenvolvimento econômico e estabilidade política, 1956-1961**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

BIELSCHOLWSKY, Ricardo. **Pensamento econômico brasileiro 1930-1964: O ciclo ideológico do desenvolvimentismo**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2000.

_____, Ricardo. **Investimento e Reformas no Brasil: Indústria e Infra-estrutura nos anos 1990**. Brasília: Cepal/Ipea, 2002.

BIENEFELD, Manfred. Is a strong national economy a utopian goal at the end of the twentieth century? In: BOYER, R. e DRACHE, D. (Orgs.). **States against markets: The limits of globalization**. London/New York: Routledge, 1996. p. 415-439.

BIONDI, Aloysio. (2003a) **O Brasil privatizado: um balanço do desmonte do Estado**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2003.

_____, Aloysio. (2003b) **O Brasil privatizado II: o assalto das privatizações continua**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2003b.

BNDES. As Concessões Rodoviárias. Texto referente ao seminário “Dez Anos do Programa Nacional de Desestatização”. Novembro, 2000.

_____. **Privatização no Brasil: 1990-1994 – 1995-2002**. Rio de Janeiro: 2002

_____. **Programa Nacional de Desestatização: Relatório de Atividades 2003**. Rio de Janeiro: BNDES, 2003.

BOYER, Robert e DRACHE, Daniel. Introduction. In: BOYER, R. e DRACHE, D. (Orgs.). **States against markets: The limits of globalization**. London/New York: Routledge, 1996. p. 1-27.

_____, Robert. State and market: A new engagement for the twenty-first century? In: BOYER, R. e DRACHE, D. (Orgs.). **States against markets: The limits of globalization**. London/New York: Routledge, 1996. p. 84-114.

BRANCO, Adriano Murgel. As concessões de serviços públicos no Brasil. In: BRANCO, Adriano Murgel (org.). **Política energética e crise de desenvolvimento: a antevisão de Catullo Branco**. São Paulo: Paz e Terra, 2002. p.249-284.

BRASIL, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. (1995a) Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Câmara da Reforma do Estado, Presidência da República, Brasília, 1995.

_____, Presidente - (F. H. Cardoso). (1995b) A nova fase da privatização. Brasília: Presidência da República, Assessoria Especial, BNDES, 1995. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/publi_04/colecao/fase2.htm>. Acessado em 22/04/2011.

_____, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. O Conselho de Reforma do Estado. Cadernos Mare da Reforma do Estado n.8. Brasília: Mare, 1997.

_____, Casa Civil. (2003a) Análise e avaliação do papel das agências reguladoras no atual arranjo institucional brasileiro. Relatório do grupo de trabalho interministerial. Brasília, setembro 2003.

_____, Presidência da República. (2003b) Decreto n.4733/2003b. Brasília: Junho 2003.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **Desenvolvimento e Crise no Brasil**. São Paulo: Editora 34, 2003.

BRODIE, Janine. New State forms, new political spaces. In: BOYER, R. e DRACHE, D. (Orgs.). **States against markets: The limits of globalization**. London/New York: Routledge, 1996. p. 383-398.

CAMPOS NETO, Carlos Álvares da Silva et. al. Gargalos e demandas da infra-estrutura ferroviária e os investimentos do PAC. (nota técnica n.3). Brasília: IPEA, 2009.

_____, Carlos Álvares da Silva et. al. Gargalos e demandas da infra-estrutura ferroviária e os investimentos do PAC: mapeamento IPEA de obras rodoviárias. (texto para discussão n.1465). Brasília: IPEA, janeiro 2010.

_____, Carlos Álvares da Silva et. al. Rodovias brasileiras: políticas públicas, investimentos, concessões, e tarifas de pedágio. (texto para discussão n.1668). Brasília: IPEA, outubro 2011.

CANO, Wilson. **Soberania e Política na América Latina**. São Paulo: ed. Unesp/Unicamp, 2000.

CARNEIRO, Ricardo: Impasses do desenvolvimento brasileiro: a questão produtiva. (Texto para Discussão n.153). IE Unicamp, novembro 2008.

CARDOSO, Fernando Henrique. **Mãos a Obra Brasil: proposta de governo**. Brasília, s. ed., 1994.

_____, Fernando Henrique. **Avança Brasil: mais quatro anos de desenvolvimento para todos. Proposta de governo**. Brasília, s. ed. 1998.

CARVALHO, Joaquim Francisco de. Construção e desconstrução do sistema elétrico brasileiro. In: BRANCO, Adriano Murgel (org.). **Política energética e crise de desenvolvimento: a antevisão de Catullo Branco**. São Paulo: Paz e Terra, 2002. p.97-116.

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

CHESNAIS, François. **A mundialização do capital**. São Paulo: Xamã, 1996.

_____, François. Introdução Geral. In: CHESNAIS, F. (Org.). **A mundialização financeira: Gênese, custos e riscos**. São Paulo: Xamã, 1998. p.11-33.

_____, François. O capital portador de juros: Acumulação, internacionalização, efeitos econômicos e políticos. In: CHESNAIS, F. (Org.). **A finança mundializada: Raízes sociais e políticas, configuração, consequências**. São Paulo: Boitempo, 2005. p.35-68.

COHEN, Marjorie Griffin. Democracy and the future of nations: Challenges for disadvantaged women and minorities. In: BOYER, R. e DRACHE, D. (Orgs.). **States against markets: The limits of globalization**. London/New York: Routledge, 1996. p. 399-413.

COUTINHO, Luciano. O desempenho da indústria sob o Real. In: MERCADANTE, Aloizio (org). **O Brasil pós-Real**. Campinas: IE Unicamp, 1997. p.225-248.

D'ARAÚJO, Roberto Pereira. **Setor Elétrico Brasileiro: uma aventura mercantil**. Brasília: Confea, 2009.

DATHEIN, Ricardo. Estado e Desenvolvimento no Brasil: o novo padrão de ação estatal como determinante da mudança estrutural da economia no último quarto de século. In: DATHEIN, R. (Org.). **Desenvolvimento econômico brasileiro: contribuições sobre o período pós-1990**. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2008. p. 41-73.

DELFIN NETTO, Antonio. O Plano Real e a armadilha do crescimento econômico. In: MERCADANTE, Aloizio (org). **O Brasil pós-Real**. Campinas: IE Unicamp, 1997. p.89-100.

DINIZ, Eli. Globalização, reforma do Estado e teoria democrática contemporânea. **São Paulo em perspectiva**, São Paulo, n.15, n.4, São Paulo, p.13-22, 2001.

DRACHE, Daniel. From Keynes to K-Mart: Competitiveness in a corporate age. In: BOYER, R. e DRACHE, D. (Orgs.). **States against markets: The limits of globalization**. London/New York: Routledge, 1996. p. 31-61.

DRAIBE, Sônia. **Rumos e metamorfoses: Estado e industrialização no Brasil 1930-1960**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2004.

DUMÉNIL, Gerard. e LÉVY, Dominique. O neoliberalismo sob a hegemonia norte americana. In CHESNAIS, F. (Org.). **A finança mundializada: Raízes sociais e políticas, configuração, consequências**. São Paulo: Boitempo, 2005. p. 85- 108.

FADUL, Élvia Cavalcanti. Regulação de serviços públicos num contexto de reforma do Estado e privatização no Brasil: impactos no setor de energia elétrica. **Revista Gestão e Planejamento**, Salvador, n.10, p. 49-62, jul/dez 2004.

FERREIRA, Tiago Toledo; AZZONI, Carlos Roberto. Arranjos institucionais e investimento em infraestrutura no Brasil. **Revista BNDES**, Rio de Janeiro, n. 35, p.37-86, junho 2011.

FIORI, José Luís. Sobre a crise do Estado brasileiro. **Revista de Economia Política**, São Paulo, vol.9, n.3, p.103-114, jul/set 1989.

_____, José Luís. Para Repensar o Papel do Estado sem ser um Neoliberal. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v.12, n.1, p.76-89, jan/mar 1992.

_____, José Luís. Ajuste, transição e governabilidade: o enigma brasileiro. In: TAVARES, M. da C. e FIORI, J. L. (Orgs.). **(Des)ajuste global e Modernização Conservadora**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993. p.127-188.

_____, José Luís. Globalização, Hegemonia e Império. In: TAVARES, M. da C. e FIORI, J. L. (Orgs.). **Poder e dinheiro: Uma economia política da globalização**. Petrópolis: Vozes, 1997. p. 87-147.

_____, José Luís. Estados, moedas e desenvolvimento. In: FIORI, J. L. (Org.). **Estados e moedas no desenvolvimento das nações**. Petrópolis: Vozes, 1999. p. 49-85.

_____, José Luís. 2001: Brasil no Espaço. In: NOVAES, A. (Org.). **A Crise do Estado-Nação**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003. p. 523-539.

FILGUEIRAS, Luiz. **História do Plano Real**. São Paulo: Boitempo, 2006.

FRANCO, Gustavo. **O Desafio Brasileiro: Ensaio sobre Desenvolvimento, globalização e Moeda**. São Paulo: Editora 34, 1999.

FURTADO, Celso. **Teoria e Política do Desenvolvimento Econômico**. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

_____, Celso. **Dialética do Desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1964.

GASPARIAN, Fernando. Prefácio. In: BRANCO, Adriano Murgel (org.). **Política energética e crise de desenvolvimento: a antevisão de Catullo Branco**. São Paulo: Paz e Terra, 2002. p.7-18.

GIAMBIAGI, Fábio. Estabilização, reformas e desequilíbrios macroeconômicos: Os anos FHC (1995-2002). In: GIAMBIAGI, Fábio. et. al. (orgs.). **Economia brasileira contemporânea (1945-2004)**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005. p.166-195.

GOLDEMBERG, José; PRADO, Luiz Tadeu Siqueira. Reforma e crise do setor elétrico no período FHC. **Tempo Social**, São Paulo, n.15(2), p. 219-235, novembro 2003.

GOMES, Antonio Claret et. al. O setor elétrico. BNDES 50 anos, Rio de Janeiro, 2002.

GONÇALVES, Reinaldo. Desestabilização macroeconômica e incertezas críticas: o governo FH e suas bombas de efeito retardado. In: MERCADANTE, Aloizio (org.). **O Brasil pós-Real**. Campinas: IE Unicamp, 1997. p.169-198.

GRUN, Roberto. Apagão cognitivo: a crise energética e sua sociologia. **Revista Dados**, Rio de Janeiro, v.48, n.4, p. 891-928, 2005.

GUIMARÃES, Eduardo Augusto; ARAÚJO JÚNIOR, José Tavares de. Regulação e desempenho dos portos brasileiros. **Revista Brasileira de Comércio Exterior**, Rio de Janeiro, n.107, p.38-62, abr/jun 2011.

HARVEY, David. **Brief history of neoliberalism**. Oxford: Oxford University Press, 2005.

HUTTON, Will. (1998a) **Como será o futuro Estado**. Brasília: Linha Gráfica e Editora, 1998.

_____. Will. (1998b) **O Estado que Temos Hoje**. Brasília: Linha Gráfica e Editora, 1998. IPEA. Texto para Discussão n.1000. Brasília, 2008.

IPEA. (2010a) Portos brasileiros: diagnósticos, políticas e perspectivas (comunicado n. 48), maio 2010.

_____. (2010b) Desafios e oportunidades do setor de telecomunicações no Brasil (comunicado n. 57), maio 2010.

_____. (2010c) Perspectivas de desenvolvimento do setor de petróleo e gás no Brasil (comunicado n. 55), junho 2010.

_____. (2010d) Rodovias brasileiras: gargalos, investimentos, concessões e preocupações com o futuro (comunicado n.52), maio 2010.

_____. (2010e) Transporte ferroviário de cargas no Brasil: gargalos e perspectivas para o desenvolvimento econômico regional (comunicado n.50), maio 2010.

_____. (2010f) Setor elétrico: desafios e oportunidades (comunicado n.51), maio 2010.

KAPPEL, Raimundo Furtado. Portos brasileiros: novo desafio para a sociedade. In: Anais da 57ª reunião anual da SBPC, Fortaleza, 2007.

LESSA, Carlos. e DAIN, Sulamis. Capitalismo associado: Algumas referências para o tema Estado e desenvolvimento. In: BELLUZZO, L. G. de M. e COUTINHO, L. (Orgs.). **Desenvolvimento capitalista no Brasil: Ensaio sobre a crise**. Vol. 1. São Paulo: Brasiliense, 1982.

_____, Carlos. **A estratégia de desenvolvimento: Sonho e fracasso**. Brasília: Funcep, 1988.

_____, Carlos. Infra-estrutura e logística no Brasil. In: CARDOSO JÚNIOR., J. C. **Desafios ao desenvolvimento brasileiro: Contribuições do conselho de orientação do Ipea**. Livro 1. Brasília: Ipea, 2009. p.77-100.

LIMA, Eriksom Teixeira; PASIN, Jorge Antonio Bozoti. Regulação no Brasil: Recolocando a competitividade nos trilhos. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, v.6, n.12, p.169-194, dezembro 1999.

LIMA, Paulo César Ribeiro de. **A ANP e o projeto de lei das agências reguladoras**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2004.

MAGALHÃES, Raphael de Almeida. Desenvolvimento econômico: Escolha política, e não técnica. In: CARDOSO JÚNIOR., J. C. **Desafios ao desenvolvimento brasileiro: Contribuições do conselho de orientação do Ipea**. Livro 1. Brasília: Ipea, 2009. p. 253-262.

MARCHETTI, Dalmo dos Santos; PASTORI, Antonio. Dimensionamento do potencial de investimentos para o setor portuário. In: TORRES FILHO, Ernani Teixeira; PUGA, Fernando Pimentel. **Perspectivas do Investimento 2007/2010**. Rio de Janeiro: BNDES, 2006. p.289-331.

MARQUES, Sérgio de Azevedo. Privatização do setor ferroviário brasileiro (texto para discussão n.434). IPEA, agosto 1996.

MEDEIROS, Carlos Aguiar de. e SERRANO, Franklin. Padrões monetários internacionais e crescimento. In: FIORI, J. L. (Org.). **Estados e moedas no desenvolvimento das nações**. Petrópolis: Vozes, 1999. p. 119-151.

MERCADANTE, Aloízio. Plano Real e neoliberalismo tardio. In: MERCADANTE, Aloizio (org). **O Brasil pós-Real**. Campinas: IE Unicamp, 1997. p.131-168.

MONIZ BANDEIRA, Luiz Alberto. **O governo João Goulart: As lutas sociais no Brasil (1961-1964)**. Rio de Janeiro: Revan; Brasília: Ed. da UnB, 2001.

MUNCK, Ronaldo. Neoliberalism and Politics, and the Politics of Neoliberalism. In: SAAD-FILHO, A. & JOHNSTON, D.(eds.). **Neoliberalism: A critical reader**. London: Pluto Press, 2005. p. 60-69.

NASSIF, Luís. **Os Cabeças de Planilha: Como a política econômica de FHC repetiu os erros de Rui Barbosa**. Rio de Janeiro: Ediuoro, 2007.

NUNES, Edson de Oliveira. et al. **Agências reguladoras e reforma do Estado no Brasil: inovação e continuidade no sistema político-institucional**. Rio de Janeiro: Garamond, 2007.

OLIVEIRA, Francisco de. **Os direitos do anti-valor**. Rio de Janeiro: Vozes, 1997.

OLIVEIRA, Gesner; TUROLLA, Frederico. Política econômica do segundo governo FHC: mudança em condições adversas. **Tempo Social**, São Paulo, 15(2), p.195-217, novembro 2003.

PACHECO, Sílvia Regina. Regulação no Brasil: desenho das agências e formas de controle. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, n.40 (4), p.523-543, jul/ago 2006.

PAULINO, Luís Antonio. O Plano Real e os dois governos de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998 e 1999-2002). In: PIRES, Marcos Cordeiro. **Economia brasileira da colônia ao governo Lula**. São Paulo: Editora Saraiva, 2010.

PECI, Alketa. Reforma regulatória brasileira dos anos 90 à luz do modelo de Kleber Nascimento. **Revista de Administração Contemporânea**, Curitiba, v.11, n.1, p.11-30, jan/mar 2007.

PÊGO FILHO, Bolívar. et. al. **Investimentos e financiamento da infra-estrutura no Brasil: 1990-2002** (Texto para discussão n.680). Brasília: Ipea, 1999.

PINHEIRO, Armando Castelar e OLIVEIRA FILHO, Luiz Chrysóstomo de. **Privatização no Brasil: Passado, planos e perspectivas** (Texto para discussão n.230). Rio de Janeiro: Ipea, 1991.

_____, Armando Castelar. **A experiência brasileira de privatização: o que vem a seguir?**. Texto para discussão n. 87. Rio de Janeiro: BNDES, novembro, 2000.

_____, Armando Castelar e GIAMBIAGI, Fábio. **As empresas estatais e o programa de privatização do governo Collor** (Texto para discussão n.261). Rio de Janeiro: Ipea 1992.

PIRES, Marcos Cordeiro. **Dependência de importações e a crise da mundialização: crescimento e flutuação na economia brasileira 1980-2000**. 2003. 381 f. Tese de Doutorado Programa de Pós Graduação em História Econômica, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2003.

_____, Marcos Cordeiro. A “Nova Ordem Mundial” e o Consenso de Washington. **Novos Rumos**, São Paulo, n. 45, p. 20-29, 2006.

PIRES, José Cláudio Linhares. A reestruturação do setor de telecomunicações no Brasil. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, n. 11, 1999.

_____, José Cláudio Linhares; PICCININI, Maurício Serrão. A regulação dos setores de infra-estrutura no Brasil. In: GIAMBIAGI, Fábio e MOREIRA, Marcílio Marques (orgs.). **A economia brasileira nos anos 90**. Rio de Janeiro: BNDES, 1999. p. 217-260

PLIHON, Dominique. Desequilíbrios mundiais e instabilidade financeira: a responsabilidade das políticas liberais. Um ponto de vista keynesiano. In: CHESNAIS, F. (Org.). **A mundialização financeira: Gênese, custos e riscos**. São Paulo: Xamã, 1998. p.80-139.

POLANYI, Karl. **La gran transformación: Crítica del liberalismo económico**. Madrid: Ediciones de La Piqueta, 1989.

PRATES, Cláudia Trindade et. al. Setor de petróleo e gás natural: perfil dos investimentos. **BNDES setorial**, Rio de Janeiro, n.22, p.3-28, set. 2005.

RAMOS, Murilo César. Políticas e Regulação de Telecomunicações (Texto para Discussão IV). Aracaju, maio 2005.

RANGEL, Ignácio. Estatismo versus Privatismo. In: **Obras Reunidas v.2**. Rio de Janeiro, Contraponto, 2005.

REIS, Artur Faria dos. Investimento público em infra-estrutura e privatizações. In: Anais do XXXVI Encontro da Anpec. Salvador, 2008,

RIGOLON, Francisco José Zagari. Regulação da Infra-estrutura: A experiência recente no Brasil. **Revista BNDES**, Rio de Janeiro, v.4, n.7, 1997.

_____, Francisco José Zagari. O investimento em infra-estrutura e a retomada do crescimento econômico sustentado. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, Rio de Janeiro, v.28, n.1, p.129-158, 1998.

SAAD-FILHO, Alfredo. The political economy of neoliberalism in Latin America. In: SAAD-FILHO, A. & JOHNSTON, D.(eds.). **Neoliberalism: A critical reader**. London: Pluto Press, 2005. p. 222-229.

SADER, Emir. A Refundação do Estado e da Política. In: NOVAES, A. (Org.). **A Crise do Estado-Nação**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003. p. 309-321.

SAMPAIO, Plínio de Arruda. Para além da ambigüidade: Uma reflexão histórica sobre a CF/88. In: CARDOSO JÚNIOR, J.C. **A Constituição brasileira de 1988 revisitada: Recuperação histórica e desafios atuais das políticas públicas nas áreas econômica e social**. Vol.1. Brasília: Ipea, 2009. p.37-50.

SANTOS, Luiz Alberto dos. **Agencificação, Publicização, Contratualização e Controle Social: Possibilidades no âmbito da reforma do aparelho do Estado**. Brasília: DIAP, 2000.

_____, Luiz Alberto dos. Políticas e experiências de gestão e fortalecimento da função pública: a experiência brasileira com a regulação e as transformações na função regulatória do Estado. In: VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, 2003, Cidade do Panamá. Anales del VIII Congreso del CLAD. Caracas - Venezuela : CLAD, 2003.

_____, Luiz Alberto dos. Agências reguladoras no contexto político e governamental. 2006. Disponível em <<http://www.regulacao.gov.br/publicacoes/artigos/agencias-reguladoras-no-contexto-politico-e-governamental>>. Acessado em 16/11/2011.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. Estado, instituições e democracia. In: CARDOSO JÚNIOR, J. C. **Desafios ao desenvolvimento brasileiro: Contribuições do conselho de orientação do Ipea**. Livro 1. Brasília: Ipea, 2009. p. 217-235.

SASSEN, Saskia. **Territory, authority, rights: From medieval to global assemblages**. Princeton, Princeton University Press, 2006.

SAYAD, João. Observações sobre o Plano Real. In: MERCADANTE, Aloizio (org). **O Brasil pós-Real**. Campinas: IE Unicamp, 1997. p.71-88.

SCHNEIDER, Ben Ross. A privatização no governo Collor: triunfo do liberalismo ou colapso do Estado desenvolvimentista. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v.12, n.1 (45), Jan/Mar 1992.

SERRA, José. Ciclos e mudanças estruturais na economia brasileira do pós-guerra. In: BELLUZZO, L. G. de M. e COUTINHO, L. (Orgs.). **Desenvolvimento capitalista no Brasil: Ensaio sobre a crise**. Vol. 1. São Paulo: Brasiliense, 1982.

_____, José. *Apresentação*. In: BRASIL, Presidente, 1995 - (F. H. Cardoso). A nova fase da privatização. Brasília: Presidência da República, Assessoria Especial, BNDES, 1995.

Disponível em <http://www.planalto.gov.br/publi_04/colecao/fase1.htm>. Acessado em 22/04/2011.

SINGER, Paul. **O dia da lagarta: Democratização e conflito distributivo no Brasil do Cruzado**. São Paulo: Brasiliense, 1987.

SINHA, Subir. Neoliberalism and civil society: Project and possibilities. In: SAAD-FILHO, A. & JOHNSTON, D. (eds.). **Neoliberalism: A critical reader**. London: Pluto Press, 2005. p. 163-169.

SMITH, Adam. **Investigação sobre a natureza e as causas da riqueza das nações**. Volume I. São Paulo: Nova Cultural, 1996.

SOARES, Alcides Ribeiro. **Formação histórica e papel do setor estatal da economia brasileira 1930-1989**. São Paulo: Lume, 1991.

SOARES, Ricardo Pereira. et.al. A CF/88 e a infra-estrutura econômica brasileira. In: CARDOSO JÚNIOR., J.C. **A Constituição brasileira de 1988 revisitada: Recuperação histórica e desafios atuais das políticas públicas nas áreas econômica e social**. Vol.1. Brasília: Ipea, 2009. p. 161-199.

STIGLITZ, Joseph. **Os exuberantes anos 90: Uma nova interpretação da década mais próspera da história**. São Paulo: Companhia das Letras, 2003.

STOPFORD, John. et al. **Rival States, rival firms: Competition for world market shares**. Cambridge: Cambridge University Press, 1991.

STRANGE, Susan. **The retreat of the State: The diffusion of power in the world economy**. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

TAVARES, Maria da Conceição. Ajuste e reestruturação nos países centrais: A modernização conservadora. In: TAVARES, M. da C. e FIORI, J. L. (Orgs.). **(Des)ajuste global e Modernização Conservadora**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993. p. 21-74.

_____, Maria da Conceição. (1997a) A retomada da hegemonia norte-americana. In: TAVARES, M. da C. e FIORI, J. L. (Orgs.). **Poder e dinheiro: Uma economia política da globalização**. Petrópolis: Vozes, 1997. p. 27-53.

_____, Maria da Conceição. (1997b) A economia política do Real. In: MERCADANTE, Aloizio (org). **O Brasil pós-Real**. Campinas: IE Unicamp, 1997. p. 101-130.

VELASCO JR., Licínio. (1997a) **A economia política das políticas públicas: fatores que favoreceram as privatizações no período 1985/94**. (Texto para discussão, n. 54). Rio de Janeiro: BNDES, 1997

_____, Licínio. (1997b) **A economia política das políticas públicas: as privatizações e a reforma do Estado**. (Texto para discussão n.55). Rio de Janeiro: BNDES, 1997.

VELASCO, Luciano Otávio Marques de et.al. Ferrovias: privatização e regulação. BNDES, Informe infra-estrutura, n.34, maio 1999.

VELLOSO, João Paulo dos Reis. **O último trem para Paris:** De Getúlio a Sarney: “milagres”, choques e crises do Brasil moderno. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1986.

VILLAR, Leandro Badini; MARCHETTI, Dalmo dos Santos. Dimensionamento do potencial de investimentos para o setor Ferroviário. In: TORRES FILHO, Ernani Teixeira; PUGA, Fernando Pimentel. **Perspectivas do Investimento 2007/2010**. Rio de Janeiro: BNDES, 2006. p.247-288.

VILLAREAL, Rene. **A contra-revolução monetarista**. Teoria política, econômica e ideologia do neoliberalismo. Rio de Janeiro: Record, 1986.