

**INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E FILOSOFIA
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA
PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA**

BERNARDO SCHIRMER MURATT

**INFRAESTRUTURA SOCIAL NO BRASIL: O PAPEL
DO BNDES NAS POLÍTICAS DE SANEAMENTO
BÁSICO DOS GOVERNOS LULA (2003-2010)**



NITERÓI
2017



**DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA**

BERNARDO SCHIRMER MURATT

**INFRAESTRUTURA SOCIAL NO BRASIL: O PAPEL DO BNDES NAS
POLÍTICAS DE SANEAMENTO BÁSICO DOS GOVERNOS LULA (2003-2010)**

NITERÓI

2017

M972 Muratt, Bernardo Schirmer.

Infraestrutura social no Brasil: o papel do BNDES nas políticas de saneamento básico dos governos Lula (2003-2010) / Bernardo Schirmer Muratt. – 2017.

119 f. ; il.

Orientador: Marcos Ianoni.

Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade Federal Fluminense. Departamento de Ciência Política, 2017.

Bibliografia: f. 109-117.

1. Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (Brasil). 2. Infraestrutura (Economia). 3. Programa de Aceleração do Crescimento. 4. Saneamento. I. Ianoni, Marcos. II. Universidade Federal Fluminense. Departamento de Ciência Política. III. Título.

BERNARDO SCHIRMER MURATT

**INFRAESTRUTURA SOCIAL NO BRASIL: O PAPEL DO BNDES NAS
POLÍTICAS DE SANEAMENTO BÁSICO DOS GOVERNOS LULA (2003-2010)**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal Fluminense como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre. Área de Concentração: Estado e Sociedade.

ORIENTADOR: PROF. DR. MARCUS IANONI

NITERÓI

2017

BERNARDO SCHIRMER MURATT

**INFRAESTRUTURA SOCIAL NO BRASIL: O PAPEL DO BNDES NAS
POLÍTICAS DE SANEAMENTO BÁSICO DOS GOVERNOS LULA (2003-2010)**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal Fluminense como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre. Área de Concentração: Estado e Sociedade.

Aprovada em / /

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Marcus Ianoni (Orientador)

Prof. Dr. Alessandro André Leme (Examinador interno)

Prof. Dr. Carlos Eduardo Santos Pinho (Examinador externo – IESP/UERJ)

Dedico este trabalho aos meus pais, que sempre estiveram presentes sem medir esforços para que eu pudesse construir meus sonhos da melhor maneira possível.

AGRADECIMENTOS

Gostaria de agradecer ao meu pai, minha mãe e a minha família, que me apoiaram durante os anos tortuosos do mestrado.

Agradecer meus amigos de Niterói, em especial Vinicius Cardeal, Marcelo Fleischhauer e Gabriela Naves, pelo auxílio na minha adaptação à cidade, bem como pelos grandes debates, tornando os dias melhores.

Aos meus amigos de Porto Alegre, em especial Ricardo Leães, colega de longa data, que sempre me apoiou e auxiliou nos momentos de dúvidas, tanto pessoais como acadêmicas. Também muito importante, meu amigo Lucas Victorino com quem sempre pude contar.

Aos professores José Carlos Martines Belieiro Jr. e Danielle Jacon Ayres Pinto, pelos nossos debates, compreensão, auxílio e oportunidades.

À CAPES, pelo fomento durante o mestrado.

Ao professor Marcus Ianoni, pela orientação.

RESUMO

O intervencionismo estatal na economia e sua influência no desenvolvimento da infraestrutura apresentam variações marcadas pelos pressupostos econômicos e ideológicos os quais correspondem. Nesse sentido, o objetivo deste trabalho é avaliar o papel do BNDES na construção da infraestrutura social, mais precisamente o saneamento básico, durante os governos Lula. Aliando-se aos aportes da teoria cepalina e da proposta novo-desenvolvimentista, através do método histórico indutivo será feita, em um primeiro momento, a conceituação de infraestrutura e infraestrutura social, além de como o saneamento básico se enquadra na questão de infraestrutura social. Em seguida, desenvolve-se a operacionalização do trabalho, onde serão abordadas as políticas de saneamento a partir da década de 1960 com o PLANASA. Ademais, serão descritas as consequências das reformas orientadas para o mercado no setor. Para assim estudar o governo Lula e analisar o papel do BNDES nas tentativas de mudança no fornecimento do saneamento para uma maior universalização e melhor acesso aos serviços. Advoga-se que ações do BNDES na infraestrutura social dos governos Lula sinalizam distanciamento das políticas ortodoxas neoliberais executadas na década de 1990. Constatou-se que as medidas de saneamento com o PLANASA foram responsáveis pelo déficit histórico de saneamento no país e, apesar das melhorias no setor durante os governos Lula, as estruturas e os déficits permaneceram.

Palavras-chave: BNDES; Infraestrutura social; PAC; Saneamento.

ABSTRACT

State interventionism in and its influence on infrastructure development are marked by the economic and ideological assumptions. In this sense, the objective of this work is to evaluate the role of the BNDES in the construction of social infrastructure, more precisely the basic sanitation, during the Lula governments. Combining the contributions of the ECLAC theory and the new-developmental proposal, through the inductive historical method will be made, at first, the conceptualization of infrastructure and social infrastructure, as well as how basic sanitation fits into the issue of social infrastructure. Then, the operationalization of the work is developed, where the sanitation policies will be dealt with from the 1960s onwards with PLANASA. In addition, the consequences of neoliberalism in the sector will be described in order to enter into the study of the Lula government and the role of the BNDES in attempts to change the supply of sanitation to greater universalization and better access to sanitation services. It is argued that BNDES actions in the social infrastructure of the Lula terms indicate a distancing from the neoliberal orthodox policies implemented in the 1990s. It was found that sanitation policies with PLANASA were responsible for the historical deficit of sanitation in the country and, despite the improvements in the sector during the Lula governments, the structures and the deficits remained.

Keywords: BNDES; Social infrastructure; PAC; Sanitation.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Tabela 1 - Infraestrutura e Infraestrutura associada	16
Figura 1 – Como a infraestrutura contribui para o desenvolvimento	19
Gráfico 1 – Formação bruta de capital fixo e PIB – taxas reais médias trimestrais de crescimento no ano em relação ao trimestre anterior (1999 – 2008) (em %).....	29
Tabela 2 – Investimentos realizados em abastecimento de água com recursos PLANASA/PRONURB e do OGU – 1980/1993 (em US\$).....	54
Tabela 3 – Investimentos realizados em esgotamento sanitário com recursos do PLANASA/PRONURB e do OGU – 1980/1983 (em US\$).....	55
Figura 2 – Modelos de negócios vigentes no setor de saneamento	65
Quadro 1 – Evolução da cobertura dos serviços de água e esgoto no Brasil (%)	73
Quadro 2 – Acesso simultâneo aos serviços de água, esgotamento sanitário e coleta de lixo	74
Gráfico 2 – Gasto Federal com saneamento como proporção (%) do PIB Brasil (1995 – 2006)	75
Tabela 4 – Condições de financiamento FPC/SAN.....	79
Gráfico 3 – Desembolsos do BNDES em água, esgoto e lixo (1995 – 2002) em milhões (R\$)	81
Tabela 5 – Gastos sociais totais – governo FHC II (em R\$ milhões)	84
Tabela 6 – Gastos sociais totais – Governo Lula (em R\$ milhões).....	84
Quadro 3 – Diferenças macroeconômicas entre ortodoxia convencional e o novo desenvolvimentismo	87
Quadro 4 – Arcabouço legal e regulatório do saneamento básico ambiental do Brasil	95
Gráfico 4 – Investimentos em saneamento (1995 – 2007) em milhões (R\$)	97
Quadro 5 – Principais ações da política nacional de saneamento básico ambiental no Brasil (2002 – 2006).....	96
Gráfico 5 – Participação relativa dos repasses orçamentários para o saneamento em relação ao PIB brasileiro (1996 – 2009)	98
Gráfico 6 – Desembolsos do BNDES (2000 – 2011) em bilhões (R\$)	100
Quadro 6 – PAC: projeção de investimentos (em R\$ milhões).....	101
Gráfico 7 – Evolução dos empréstimos e desembolsos dos recursos do FAT em iniciativas de saneamento (1996 – 2009) em milhões (R\$), em valores corrigidos pelo IGP-FGV (2009).	102
Gráfico 8 – Desembolsos do BNDES em água, esgoto e lixo (2003 – 2010) em milhões (R\$)	103

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	9
1 INFRAESTRUTURA PODER INFRAESTRUTURAL E DESENVOLVIMENTO.....	12
1.1 O CONCEITO DE INFRAESTRUTURA	13
1.2 O SANEAMENTO BÁSICO ENQUANTO INFRAESTRUTURA SOCIAL	24
1.3 CONCEITUANDO DESENVOLVIMENTO	26
2 A INFRAESTRUTURA E O ESTADO DESENVOLVIMENTISTA NO BRASIL	34
2.1 O PLANASA	50
2.2 CRISE DOS ANOS 1980 E O NEOLIBERALISMO	59
3 O BNDES E SUA ATUAÇÃO NAS POLÍTICAS DE SANEAMENTO 1995-2010.....	64
3.1 INTRODUÇÃO.....	64
3.2 O BNDES E A ATUAÇÃO NO SANEAMENTO BÁSICO	64
3.3 O GOVERNO FHC	67
3.4 O GOVERNO LULA	82
3.3.1 O governo Lula e as políticas de saneamento.....	92
3.3.2 Atendimento do saneamento através do PAC	103
CONSIDERAÇÕES FINAIS	106
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	109

INTRODUÇÃO

A presente dissertação de mestrado tem como objetivo demonstrar que o BNDES teve papel relevante no fomento à infraestrutura social, precisamente no governo de Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010) em relação aos seus predecessores, em especial a gestão de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). O tema consiste na importância das políticas estatais para o fomento da infraestrutura e os serviços a ela associados. Para tal o estudo reside na comparação do papel do Estado no tocante à provisão de infraestrutura em políticas neoliberais e em políticas de cunho estruturalista heterodoxo. Para tanto, utiliza-se o método histórico indutivo, a fim de compreender as políticas de infraestrutura no Brasil e seu desenvolvimento a partir do período nacional-desenvolvimentista e seus diversos pactos políticos descritos por Bresser-Pereira (2003; 2015) que se situam no período que decorre de 1930 a 1987.

Entre os estudos já realizados sobre o tema no Brasil há escassos dados relevantes acerca do investimento em infraestrutura social de âmbito nacional, uma vez que a primeira política federal de grande porte realizada no setor se consistiu no PLANASA durante a ditadura militar. Os dados do BNDES sobre programas de políticas públicas foram mais acessíveis a partir do governo Lula, contando com a disponibilidade de relatórios mais detalhados, devido, inclusive à reestruturação do Banco em setores.

O Brasil surge como exemplo frente aos países latino-americanos e demais nações em desenvolvimento aspirantes a uma posição de destaque no cenário político e econômico. O crescimento do país durante os anos 2000, conquistado junto à geração de empregos e medidas anticíclicas diante da crise de 2008, demonstraram que o Estado, através de instituições como o BNDES, tem um papel relevante na elaboração de políticas públicas e no desenvolvimento econômico. Ademais, o investimento em programas sociais e em emprego significou um grande diferencial desta década, figurando a nova vertente do desenvolvimentismo, na qual se compreende que investir em capacidades pessoais e em cidadania é tão importante quanto crescimento econômico elevado.

Argumentamos que o processo de desenvolvimento econômico só pode ser analisado a partir da inclusão de questões da infraestrutura. A exemplo disso é oportuno aludir aos sistemas de transporte, sem os quais não há a ligação e articulação entre as regiões produtoras e as regiões consumidoras de bens e serviços de uma nação. Ademais, sua ausência ocasionaria a limitação da produção e do crescimento, resultando em um gargalo ou ponto de

estrangulamento na estrutura econômica de um país (FURTADO, 1974). A infraestrutura social é um ativo importante do Estado, uma vez que reflete diretamente na qualidade de vida dos cidadãos.

A infraestrutura permeou a agenda política do governo Lula com um papel social muito relevante. Destarte, a construção de moradia, acesso à educação e saneamento básico também podem ser instrumentos de desenvolvimento e manutenção do crescimento sustentável. Os estudos de Peter Evans (2012) e Eli Diniz (2010, 2013) ratificam tal argumento, cunhando, assim, o Estado Desenvolvimentista do século XXI. Caracterizado por Peter Evans, este “precisa ser um estado ‘aprimorador da capacidade’”, não apenas expandindo as capacidades da cidadania como um objetivo de “bem-estar”, mas como um “fundamento inarredável para o crescimento sustentável do PIB geral.” (EVANS, 2012, p.2).

A expansão da capacidade depende de um fornecimento eficiente de bens coletivos. Dentre estes, os serviços de saúde e educacionais são os mais cruciais. Recursos de infraestrutura, tais como fornecimento de água, estão intimamente ligados à saúde. Outros componentes da infraestrutura, por exemplo, transporte público acessível, podem ser essenciais para aumentar o acesso à educação, qualificação e à oportunidade de empregar os conhecimentos adquiridos em um emprego real (EVANS, 2012, p.2).

A análise da experiência brasileira demonstra os obstáculos políticos para a formação de políticas públicas inclusivas inseridas num escopo de macroeconomia neoliberal. A importância de instituições como o BNDES na economia e na política brasileira evidencia a relevância do Estado no desenvolvimento econômico e social. O BNDES é uma instituição que, desde a sua criação na década de 1950, sempre esteve presente como instrumento de política econômica, e analisar o seu papel no período proposto é fundamental para definirmos o caráter da atuação estatal, bem como os seus efeitos na sociedade. Autores como Sônia Draibe, Edson Nunes e Luciano Martins destacam o papel do BNDES de “think-tank” a parte fundamental da estrutura do Estado e exemplo de burocracia insulada.

A escolha das políticas de saneamento, especificamente, se deve ao seu impacto direto e significativo na saúde da população. As disparidades de distribuição no Brasil estão associadas à desigualdade de renda, e a melhoria da distribuição do saneamento pode ser sinal de uma maior inclusão social. Desse modo, transcendendo as políticas do Banco no período desenvolvimentista, que tinham como escopo a indústria.

As políticas nacionais, através do BNDES no período escolhido (2003-2010), foram executadas num contexto estrutural de déficit e contexto econômico adverso. Mediante isso,

formulo as seguintes hipóteses: 1) os déficits em saneamento que a gestão do Partido dos Trabalhadores teve de enfrentar são provenientes, além da questão do atraso estrutural da economia, as políticas de desenvolvimento econômico do Pacto Autoritário-Modernizante que consiste no subdesenvolvimento industrializado e no modelo da “tríplice aliança” proposto por Peter Evans (1980); 2) O BNDES, no governo de Lula, teve conduta relevante no fomento de uma nova estratégia de desenvolvimento que transcende o desenvolvimentismo clássico, uma vez que suas inversões não estariam concentradas apenas no capital produtivo.

Este trabalho se divide em três capítulos. No primeiro capítulo será abordada a questão conceitual de infraestrutura e desenvolvimento. A primeira seção versará sobre os conceitos de infraestrutura e infraestrutura social e como eles contribuem para o desenvolvimento. A seção seguinte abordará o desenvolvimento entre os pontos de vista econômicos ortodoxo e heterodoxo, além de uma subseção correspondente ao pensamento cepalino, corrente bastante relevante para o entendimento do desenvolvimento brasileiro.

O segundo capítulo trará um panorama histórico do desenvolvimento brasileiro e o papel do Estado no fomento à infraestrutura, iniciando na Era Vargas, em 1930. O capítulo se divide em duas outras seções: a primeira abordará o PLANASA e o fomento do saneamento na ditadura militar, até a primeira metade dos anos 1980; a segunda parte tratará da crise da economia brasileira e seu reflexo no setor, bem como o início das políticas neoliberais e as mudanças ocorridas na política de saneamento nacional.

O terceiro e último capítulo comparará os governos de Fernando Henrique Cardoso e Lula nas políticas de saneamento básico, especialmente sob o fomento do BNDES. Divido em quatro partes, a primeira introduz o capítulo, a segunda ira discorrer sobre o modo de atuação do BNDES no saneamento desde início das políticas desta área postas em prática pela instituição, em 1995¹, a terceira tratará do governo FHC e as respectivas políticas no setor, enquanto a quarta aborda o governo Lula e as mudanças gerais na questão social, além de uma subseção para expor o conceito de novo desenvolvimentismo que pautou a agenda do governo. A última parte do capítulo ira tratar das políticas de saneamento do governo, o papel do BNDES e a importância do Plano de Aceleração do Crescimento (PAC).

¹ Apesar do BNDES existir desde 1952, os primeiros desembolsos no setor de infraestrutura social e saneamento aconteceram apenas no governo de FHC.

1 INFRAESTRUTURA, PODER INFRAESTRUTURAL E DESENVOLVIMENTO

A formulação e a implementação de políticas de desenvolvimento econômico e social são alguns dos objetivos dos Estados nacionais modernos. Com o intuito de viabilizar essa política, é necessário aprimorar e/ou modernizar a infraestrutura física e social. A extensão da infraestrutura disponível condiciona o processo de desenvolvimento em determinado território. Os investimentos nesse setor favorecem o desenvolvimento social e econômico da região para onde são destinados, enquanto as suas deficiências restringem esse processo (IPEA, 2010).

Nesse sentido, infraestrutura e Estado estão associados de maneira dependente, pois as políticas públicas e o desenvolvimento econômico dependem da infraestrutura disponível. Por essa razão, é imprescindível entender o papel do Estado nesse processo complexo. Os modelos de Estado, sejam eles desenvolvimentistas ou liberais, fazem com que a infraestrutura apresente características e modelos diversos. O objetivo principal deste capítulo é, portanto, procurar estabelecer relações causais entre infraestrutura econômica e social com os tipos de Estado apresentados. O capítulo se concentra em dois modelos principais: o Estado liberal e o Estado desenvolvimentista, como dois modelos arquetípicos de Estado. Dar-se-á maior importância ao pensamento estruturalista da Comissão Econômica para América Latina e o Caribe (CEPAL), por entendermos que este foi uma das principais influências ao pensamento econômico brasileiro (BIELSCHOWSKY, 2016).

Neste capítulo, também será necessário conceituar o desenvolvimento econômico em perspectiva histórica e política. Do ponto de vista das ideologias econômicas, o desenvolvimento será abordado em termos liberais e desenvolvimentistas, ou seja, modos de garantir o desenvolvimento através do mercado ou através da intervenção estatal. O objetivo principal desse capítulo é procurar demonstrar, como hipótese, que o desenvolvimento econômico brasileiro esteve dependente de investimento e alocação de recursos para a infraestrutura.

1.1 O CONCEITO DE INFRAESTRUTURA

Ao trabalharmos o conceito de infraestrutura e a sua importância no desenvolvimento econômico e social temos que delimitá-lo por diversos aspectos, desde os tipos de infraestrutura e sua importância, até os efeitos que esta trará para a economia e o desenvolvimento. Com o progresso industrial, torna-se necessário a expansão de serviços de infraestrutura, como um complemento necessário a continuidade do desenvolvimento. A necessidade de escoamento de produção, transporte de bens e energia sempre esteve presente, e evoluiu simultaneamente ao progresso técnico a partir da Revolução Industrial (PRUD' HOMME, 2004). Desse modo, a infraestrutura tem importância central no desenvolvimento econômico do capitalismo moderno.

Na concepção liberal clássica, o papel do Estado é concebido apenas na função reguladora e de intervenção indireta no sistema produtivo. Em contraposição, para a concepção desenvolvimentista, este papel pressupõe uma intervenção direta no sistema produtivo, além do planejamento estatal e da alocação de recursos públicos para o setor. No Brasil, durante o governo JK (1955-60) houve forte vinculação das obras de infraestrutura a um plano nacional de desenvolvimento arrojado, buscando promover e manter o crescimento econômico segundo uma inspiração desenvolvimentista. Para o IPEA (2010), o conceito de infraestrutura - que se divide em econômica e social - define-se como a estrutura sobre a qual se organizam as atividades produtivas. A infraestrutura econômica, então, tem como finalidade atender as necessidades da produção, abarcando uma grande variedade de elementos que constituem o processo produtivo, como estradas, rodovias, ferrovias, portos e energia.

O conceito de infraestrutura social e urbana utilizado pelo IPEA (2010) é o seguinte:

A infraestrutura social e urbana envolve um amplo conjunto de bens e serviços sociais, equipamentos comunitários e redes de suporte à vida cotidiana das pessoas, das famílias, das comunidades e das cidades, com forte impacto sobre o desenvolvimento econômico, a promoção do bem-estar social e a garantia dos direitos humanos (IPEA, 2010, p.31).

É interessante notar que, para instituições como o BNDES, a noção de infraestrutura econômica engloba elementos de infraestrutura social. Para o Banco de Desenvolvimento, o conceito incorpora energia elétrica, telecomunicações, logística de transportes e saneamento. Esse conceito é amplo, mas há em sua definição dois diferenciais principais em relação ao

conceito de infraestrutura econômica adotado pelo IPEA: o seu consumidor final é a população em geral, uma vez que sua instalação diz respeito às redes de suporte à vida cotidiana das pessoas, promoção do bem-estar social e a garantia dos direitos humanos. A conceituação do IPEA incorpora a dimensão social na noção de infraestrutura, ou seja, há uma relação direta entre a disponibilidade da infraestrutura e o seu fornecimento com a qualidade de vida da população. Esse último será o conceito utilizado neste trabalho.

A infraestrutura social e urbana envolve, na verdade, um amplo aparato de estruturas para o suporte da vida cotidiana da população. Se compararmos com a infraestrutura econômica, podemos inferir que a sua oferta é mais sentida pela população em geral. Quanto a importância da infraestrutura, tanto econômica quanto social, podemos caracterizá-la no âmbito da formação bruta de capital fixo (FBKF). A FBKF é um indicador que mostra a acumulação de bens de capital e de construção. Para Bruno e Silva (2009) se a FBKF alcança um crescimento considerável acima do PIB, há um crescimento significativo na oferta agregada para suprir aumentos na demanda, de modo a manter o crescimento do PIB e o desenvolvimento de forma sustentável. Seu uso é importante quando se analisam obras de infraestrutura, pois, através desse indicador, é possível inferir o nível de aquecimento da economia, principalmente quando está crescendo acima do PIB (IPEA, 2004).

Miguel Bruno e Renaut Silva (2009), por sua vez, afirmam que o conceito de infraestrutura “refere-se ao sistema de serviços coletivos de uma região ou país, tais como os sistemas de transporte, telecomunicações e de saneamento básico”. Para eles, o estudo do desenvolvimento econômico não pode ser feito sem considerar a infraestrutura, vista como um de seus eixos fundamentais. Os autores argumentam que a ausência de infraestrutura adequada impacta na dinâmica do desenvolvimento, ou seja, promove pontos de estrangulamento, como no setor de transportes ou de telecomunicações que, em baixa oferta, constituem obstáculos para a produção econômica.

Num sentido amplo, e por sua relevância para o desenvolvimento social e econômico, pode-se considerar como parte das infraestruturas coletivas os sistemas de educação e de saúde. O prefixo “infra” é pertinente, pois significando abaixo ou embaixo, busca expressar o conjunto de atividades e estruturas da economia de um país que servem de base para o desenvolvimento de outras atividades e sistemas (BRUNO; SILVA, 2009, p.7).

Para o Banco Mundial, o conceito de infraestrutura, como citado pelo IPEA (2010), contribui para a formação de um marco teórico claro. O conceito do Banco Mundial engloba estruturas de longa vida útil e os serviços por elas fornecidos, serviços esses que poderiam ser

usados tanto para produção econômica quanto pelos indivíduos em geral. O IPEA (2010) também se utiliza do conceito do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), para o qual a infraestrutura divide-se em quatro grupos:

i) infraestrutura econômica (transporte, energia e telecomunicações); *ii)* a infraestrutura social (represas e canais de irrigação, sistemas de água potável e esgotamento sanitário, educação e saúde); *iii)* infraestrutura ambiental; e *iv)* infraestrutura vinculada à informação e ao conhecimento (IPEA, 2010, p. 28).

Fica claro que o conceito de infraestrutura e seu caráter social e econômico é variável, pois seus efeitos são diversos. A utilização da infraestrutura é dinâmica, variando no tempo e no espaço, dependendo de condições socioculturais e de condições técnico-produtivas. Para o IPEA (2010, p.23) essa dinâmica ocorre através de um processo histórico:

A infraestrutura social e urbana das sociedades complexas contemporâneas é resultado de um processo histórico no qual evoluiu o entendimento do que são os equipamentos e serviços sociais e urbanos, refletindo a própria evolução dos direitos humanos e sociais e das necessidades básicas socialmente construídas (IPEA, 2010, p.23).

O conceito de infraestrutura social para a CEPAL contempla setores adicionais: a prestação de serviços públicos de abastecimento de água, energia elétrica, gás natural, coleta de resíduos, tecnologias de informação e comunicação, rodovias, ferrovias, portos, aeroportos, drenagem e irrigação. A maior abrangência em seu conceito deve-se à necessidade de superação do subdesenvolvimento, evidenciando a existência de um caráter social, pois a prestação de serviços públicos e itens de infraestrutura social e urbana, como abastecimento de água, estão presentes. Neste trabalho, os conceitos de infraestrutura social mais adequados é do IPEA, pois coloca a população como consumidor final e não como mera receptor de externalidades propiciadas por um crescimento coordenado da infraestrutura econômica e o desenvolvimento urbano.

Na questão do desenvolvimento econômico, autores liberais clássicos como Adam Smith (PRUD' HOMME, 2004) também já reconheciam que, sem estradas, não haveria transporte e, por consequência, comércio, especialização e, em última instância, desenvolvimento propriamente dito. Outro ponto salientado por Prud'Homme (2004) demonstra que infraestrutura é um bem de capital, ou seja, não se direciona ao consumidor final, de modo que, combinado com trabalho e outros elementos, pode gerar serviços. Por exemplo, infraestrutura como pontes e estradas podem ser associadas com o fornecimento de

serviços de transporte, ou usinas hidrelétricas, e linhas de distribuição de energia podem ser associadas com o fornecimento de eletricidade, como consta na tabela 1.

Tabela 1 - Infraestrutura e Infraestrutura associada

Serviços de Infraestrutura	Infraestrutura associada
Transporte	Estradas, ferrovias, portos, aeroportos, túneis, pontes...
Água	Represas, encanamentos, estações de tratamento...
Saneamento	Estações de tratamento, redes de esgoto...
Telecomunicações	Antenas, linhas de telefone, cabos de internet...

Tabela 1 - Infraestrutura e Infraestrutura associada

Serviços de Infraestrutura	Infraestrutura associada
Energia	Plantas para transmissão e distribuição...

Fonte: HERNANDES, 2015.

Como já mencionado, a infraestrutura é parte constitutiva do processo de desenvolvimento econômico e social dos Estados, estando fortemente vinculada à sua eficiência e competitividade. “O investimento em infraestrutura por períodos relativamente longos é condição necessária tanto ao crescimento econômico como para ganhos sustentados de competitividade” (FRISCHTAK, 2009, p.307). No caso de países subdesenvolvidos, como o Brasil, a manutenção do investimento em infraestrutura é imprescindível tanto para manter o estoque de capital, acompanhar as necessidades da população e universalizar serviços de infraestrutura social e urbana que, até o momento, são deficitários. O mesmo vale para o aumento de competitividade industrial e internacional. De acordo com Frischtak (2009), para o Brasil alcançar e superar os padrões de qualidade industrial e de competitividade da Coreia do Sul seria necessário um investimento de 4% a 6% do PIB nacional sob constante crescimento, ao longo de 20 anos, no setor de infraestrutura.

Para Elizabeth McNichol (2016), tendo como exemplo os Estados Unidos, o Estado tem diversas razões para investir em infraestrutura. Para a autora, as inversões no setor proporcionam a melhora da economia, na medida em que uma infraestrutura mais eficiente melhoraria a produtividade, assegurando o crescimento econômico e o aumento de salários em longo prazo. Em curto prazo, o investimento inicial em obras de infraestrutura traria mais

postos de trabalho. De forma complementar, McNichol afirma que a melhora da qualidade da infraestrutura disponível, como estradas, ruas e habitação, proporciona maior qualidade de vida para as populações das regiões atingidas. Hernandez (2015), baseando-se em Prud'Homme (2004), defende que a infraestrutura não é incremental, ou seja:

[...] não é possível aumentar regularmente a oferta de um serviço conforme a demanda aumenta. Atrasos para realizar esses ajustes geralmente levam a congestionamentos e à falta de capacidade, que pode resultar na limitação do crescimento da região. Na maioria dos casos, acompanhar essas mudanças não é tarefa fácil, e na situação limite, onde o serviço já esteja sendo oferecido na capacidade máxima, impossível (HERNANDES, 2015, p.20).

Como consequência disso, há uma dificuldade em adequar a demanda por infraestrutura com a oferta, pois seu aumento não se dá no mesmo ritmo. Outra ideia apontada por Hernandez é caráter “*space specific*” da infraestrutura, ou seja, sua instalação em determinados locais e de forma permanente tem consequências diretas para o local onde essas obras são feitas, pois a infraestrutura não é um bem que possa ser transportado. A consequência dessa característica é o fato de que uma instalação infraestrutural concentrada implica em disparidades no desenvolvimento econômico em âmbito nacional.

Outra dimensão relevante da noção de infraestrutura diz respeito aos investimentos aplicados; considerando que o seu retorno não necessariamente é imediato, visto que os investimentos são de longo prazo, Prud'Homme (2004) ressalta que a oferta de infraestrutura não é o mesmo que o seu uso. A utilização da infraestrutura física de um país é um fenômeno de difícil mensuração. A heterogeneidade da infraestrutura do ponto de vista do desenvolvimento econômico e social dificulta a mensuração de sua contribuição efetiva para o PIB. Isto é, ao mesmo tempo em que a infraestrutura instalada demonstra elementos de forte contribuição para o PIB, também apresenta elementos que pouco contribuem o crescimento econômico e social. Apesar disso, Pádula (2010) lembra Moreira para descrever como se dá o crescimento econômico através do investimento em infraestrutura:

Moreira (2008) identifica os canais pelos quais o investimento em infraestrutura promove o crescimento: (1) redução de custo de produtos intermediários (eletricidade, transporte, água, etc.), (2) melhor produtividade do trabalho e do capital; (3) ganhos relativos a comércio pelos menores custos de transporte; (4) alargamento dos mercados: efeitos na produtividade, competitividade, especialização e escala (PÁDULA, 2010, p.140).

De acordo com Hernandez (2015) e Suprani (2012), a definição de Pádula (2010) se aderem a visão liberal no momento em que realçam o modo como a infraestrutura beneficia

tanto empresas quanto indivíduos de modo coordenado. Hernandez, por sua vez afirma que os serviços gerados pela oferta de infraestrutura estão geralmente associados às falhas de mercado, implicando que a infraestrutura deveria ser suprida pelo poder público.

Os serviços de infraestrutura também são caracterizados por serem, na maioria dos casos, associados a falhas de mercado, como por exemplo: externalidades (no caso de telecomunicações), bem públicos (como saneamento), monopólios (setores de água e energia) e quase bens-públicos (exemplo das estradas). Isso faz com que as forças de mercado não sejam suficientes para administrar esses serviços, de modo que alguma forma de intervenção pública seja exigida (HERNANDES, 2015, p.20).

A visão de Hernandez, localiza a problemática da infraestrutura como consequência do desenvolvimento capitalista, de modo que a medida em que ocorre uma maior diversificação dos meios de produção, maior seria a população atendida pela infraestrutura. Essa correlação pode ser verificada em países capitalistas avançados, mas ela acontece justamente pelo pioneirismo industrial desses países, em que o crescimento industrial se deu, em grande medida, em conjunto com o atendimento das demandas da população. Nesse sentido o poder público teria a menos importância para o fomento infraestrutural numa nação de capitalismo avançado do que em um país atrasado. Vale dizer que o poder público não tem responsabilidade exclusiva sobre a infraestrutura. No entanto, setores que dizem respeito à provisão de políticas públicas, como fornecimento de energia, água e saneamento básico, têm no poder público seu principal regulador. Isso implica importância significativa do Estado para o fomento de infraestrutura. No caso brasileiro, o Estado foi ator preponderante para a construção de uma modernização infraestrutural.

A infraestrutura, mesmo a voltada primordialmente à produção, também cumpre um papel social, sendo a questão da energia e dos transportes exemplos latentes. A região detentora de indústrias ou firmas que necessitem de energia e escoamento de produção também provavelmente fornecerá à sua população energia elétrica em suas casas e melhores estradas. Muitas obras de infraestrutura são postas em prática com a finalidade de melhorar a qualidade de vida, e obras para esse fim teriam pouco ou nenhum reflexo direto no crescimento do PIB. A melhoria do sistema de transportes, por exemplo, representa um bem público aos cidadãos, capacitando-os para a atividade produtiva, ainda que o efeito não seja notado imediatamente em termos de crescimento econômico. Prud'Homme (2004), então, demonstra como a infraestrutura favorece o desenvolvimento, como apontado na figura 1:

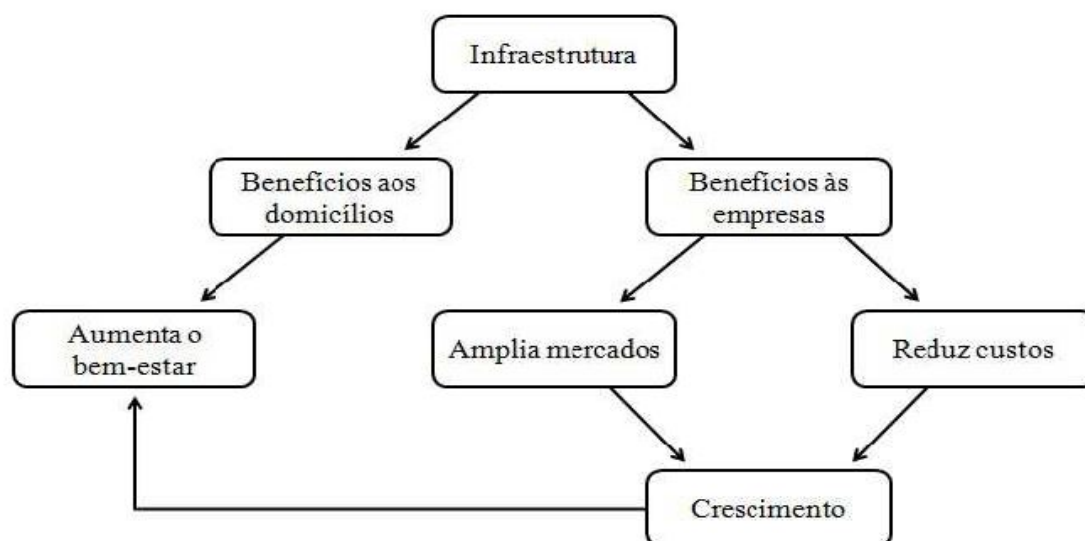


Figura 1 – Como a infraestrutura contribui para o desenvolvimento
 Fonte: PRUD’HOMME, 2004; SUPRANI, 2012.

A figura 1 reforça a ideia do IPEA (2010) de que a noção de infraestrutura é dinâmica, sendo as infraestruturas econômica e social interdependentes. Porém, a divisão não é clara, na medida em que, como dito anteriormente, cidadãos comuns usufruem da infraestrutura econômica e produtiva simultaneamente em diversos campos, de modo que populações plenamente atendidas por saneamento, transporte de qualidade, educação e saúde, provavelmente venham a ter um rendimento melhor em seus postos de trabalho.

Para o IPEA (2010), a infraestrutura social abrange habitação, saneamento e transporte urbano. Esses serviços são oferecidos às pessoas e seus domicílios. Mais uma vez, é importante salientar que esses setores podem se confundir. O investimento em saneamento e transporte pode ser mais consequência das necessidades da expansão industrial do que investimento social propriamente dito, todavia no caso brasileiro, como veremos adiante, o fomento nesta esfera deve ser gerido pelo Estado.

Além disso, as obras de infraestrutura estão associadas a ganhos de bem-estar social. Por exemplo, preços mais baixos no fornecimento de um serviço por decorrência de uma melhora na infraestrutura de transportes, ou uma maior abrangência e cobertura de serviços sociais, seja por um aumento em telecomunicações ou melhorias no transporte público, geram melhoria em geral para a população. Portanto, inseparável da questão do desenvolvimento econômico, a infraestrutura é mister para um país que busca alcançar um alto desenvolvimento industrial e humano.

Para Suprani (2012), o investimento em infraestrutura como mecanismo de desenvolvimento pode ser dividido em duas grandes visões antagônicas: a visão dominante,

condizente com a lógica liberal de mercado; e a visão alternativa, baseada no papel ativo do Estado na oferta de infraestrutura. De modo geral, o modelo dominante sobre o papel da infraestrutura no Estado é vinculado ao pensamento liberal. As principais características desse modelo estão centradas na manutenção das leis de mercado, ou seja, manter a saúde fiscal das empresas e instituições envolvidas, trazendo eficiência de mercado em sua gestão. Suprani (2012), ao analisar a infraestrutura sob a ótica de Raphael Pádula (2010) ilustra os efeitos desse modelo de gestão infraestrutural. “Procuram-se explorar apenas as complementaridades e vantagens comparativas estáticas entre os países, sem um viés de industrialização conjunta ou desenvolvimento” (p. 64).

Para a visão liberal, o lucro, e não a prestação de serviços em si, é o objetivo final, de tal sorte que o foco não é a melhoria do modelo ou adequação às políticas de maior integração territorial ou social. Este modelo está associado com os ganhos específicos de cada obra de infraestrutura, por vezes sem considerar a noção de um plano nacional de desenvolvimento. Uma vez que o desenvolvimento dos países periféricos é mais difuso, ou seja, menos ordenado, é provável que existam maiores dificuldades para a construção de cadeias infraestruturais. Ao tratarmos de infraestrutura social, a visão dominante demonstra limitações, uma vez que se os prestadores de serviço, públicos ou privados, priorizarem o lucro e apenas os efeitos econômicos, é provável que a prestação dos serviços não seja condizente com as demandas sociais e políticas das populações atendidas.

Por sua vez, a visão alternativa do desenvolvimento da infraestrutura dá maior ênfase ao intervencionismo estatal. De acordo com essa perspectiva, através do planejamento estatal, é viável promover uma coordenação econômica que não seria possível de ser atingida a partir da lógica econômico-financeira dominante no setor privado. A infraestrutura, então, adquire um sentido mais amplo, visando não apenas à redução de custos de empreendimentos industriais, mas sim à geração de cadeias integradas de desenvolvimento em consonância com um plano nacional de desenvolvimento. A importância da infraestrutura como elemento-chave para o desenvolvimento integrado é descrita por Hirschman (1961). Para o autor, a infraestrutura – aqui chamada de Capital Fixo Social – é preponderante, pois representa o ativo sem o qual outros setores da economia não podem se desenvolver:

CFS [Capital Fixo Social] é geralmente definido compreendendo os serviços básicos sem os quais as atividades primária, secundária e terciariamente produtivas não podem funcionar. Num sentido mais amplo, inclui todos os serviços públicos, desde a justiça e a ordem através da educação e saúde pública, até o transporte, comunicações, suprimento de água e de energia, bem como capital geral agrícola,

tais sistemas de irrigação e de drenagem (HIRSCHMAN, 1961, p.131).

Para que a economia opere de forma eficiente, é necessário que se tenha um sistema eficiente de infraestrutura. Hirschman (1961) reforça a importância que a infraestrutura tem para a integração da economia e para o desenvolvimento econômico e social. Conforme Suprani (2012), Hirschman reconhece a necessidade de um sistema integrado de infraestrutura para o desenvolvimento econômico de um país. Desse modo, os recursos relacionados ao fornecimento de infraestrutura seriam utilizados de maneira mais eficaz. Nozaki (2007), ao tratar da sub provisão da infraestrutura, é consoante com Hirschman ao afirmar que o fornecimento deficitário dos serviços dificulta o crescimento econômico. Nozaki (2007), ao citar Aschauer (1989), evidencia que, a cada aumento de 1% no capital público implica uma apreciação entre 0,36% e 0,9% do PIB.

De acordo com Pádula (2010), Hirschman propunha o estabelecimento de “sequências eficientes de investimentos”. Isso permitiria aos investimentos uma maior sinergia e ganhos conjuntos. Desse modo, os projetos “não devem ser priorizados segundo seus ganhos separados sem levar em conta as sinergias e pressões geradas pelas diferentes sequências que podem ser estabelecidas” (PÁDULA, 2010, p.276). Logo, devem-se estabelecer prioridades para potencializar os investimentos induzidos, não restringindo as decisões somente a fatores econômicos, levando em consideração também os aspectos sociais e estratégicos.

Por formato de rede, entende-se o aspecto de integração que a infraestrutura fomenta. Não se trata de uma ação de investimento isolada, na medida em que as obras infraestruturais implicam uma cadeia de investimentos. Não é útil, por exemplo, a construção de casas para a população se investimentos conjuntos em fornecimento de energia e abastecimento de água não estiverem sendo supridos. Desse modo, podemos ampliar o escopo para a questão nacional como um todo e vincular o planejamento central com o investimento em infraestrutura para um maior desenvolvimento econômico e social. Raphael Pádula (2010) exemplifica a importância da infraestrutura para a formação de redes e para a maior integração econômica e produtiva:

A oferta e os investimentos em infraestrutura propagam efeitos também sobre regiões e espaços econômicos, afetando a distribuição espacial das atividades produtivas, da renda e da riqueza. Têm, assim, implicações sobre e interliga a micro e a macroeconomia, através de seus efeitos exponenciais e multiplicadores. Portanto, os resultados macroeconômicos e setoriais decorrentes de sua deficiência são notórios e amplos, demandando envolvimento de todos os segmentos da sociedade para seu aperfeiçoamento, numa ação centralmente planejada e orquestrada pelo Estado. A oferta de infraestrutura deve responder prontamente ou preferencialmente

andar à frente da sua demanda, para que não existam gargalos (PADÚLA, 2010, p.140).

Ao mesmo tempo, Pádula (2010) recorda Hirschman na questão de “sequências eficientes de investimentos”, sendo esse o ponto em que se observa a fundamental diferença entre a visão liberal e a estrutural: os projetos não devem ser priorizados apenas de acordo com seus ganhos individuais, ignorando as relações e pressões que se criam a partir de sua implantação. Também se deve ter em vista fatores sociais e políticos que investimentos em infraestrutura desencadeiam, sem se restringir às consequências econômicas diretas (PADULA, 2010). A abordagem alternativa do investimento em infraestrutura traz o Estado como ator ainda mais preponderante: o poder público atua em fundos para o financiamento da infraestrutura, dá garantias aos investimentos, utiliza-se das agências para uma maior sinergia como capital privado.

A atividade de infraestrutura constitui-se em serviço de utilidade pública, concedida pelo Estado. A atuação privada deve sempre ser coordenada pelo setor público, segundo os interesses da sociedade. A questão do financiamento é fundamental. É o Estado, na maioria das vezes, que realiza a intermediação através de uma política de subsídio explícito (direto) ou implícito (cruzado). A decisão sobre a localização de investimentos se difere entre o âmbito privado e público. Enquanto o capital privado vê na rentabilidade a maior importância, a esfera pública deve relevar a utilidade social e interesses político-estratégicos, não se limitando a uma mera análise de custos e benefícios econômicos, mas também relevando os custos e benefícios políticos e socioeconômicos dos investimentos (PÁDULA, 2010, p.147).

Esta dissertação parte do pressuposto de que a visão alternativa é a mais adequada para explicar o desenvolvimento da infraestrutura brasileira. O principal expoente estruturalista, nesse sentido, é a CEPAL. A escola cepalina tem o Estado como ator preponderante na construção de uma integração infraestrutural corroborando o ponto de vista alternativo do investimento em infraestrutura. O entendimento da CEPAL entra em consonância com a compreensão de economistas como Hirschman (1961), de forma que, através de uma análise do processo de desenvolvimento brasileiro, será possível compreender os déficits históricos de infraestrutura no país.

As abordagens descritas até aqui estão vinculadas a modelos de desenvolvimento econômico. Para tratarmos das mesmas no âmbito da realidade estatal brasileira é necessário restringirmos a sua abrangência e suas finalidades. Para isso lançamos mão da noção de poder infraestrutural contida na obra de Thomas Mann (1986, 2006, 2008). Esse recurso trará ao

trabalho a capacidade de analisar a construção da infraestrutura e as capacidades estatais à ela vinculados a partir da perspectiva dos arranjos políticos do Estado.

Poder infraestrutural denota a capacidade de um Estado implementar a suas decisões no que concernem as políticas públicas de infraestrutura e serviços dentro de seu território em coordenação com as demandas da sociedade. Para Mann (1986, 2008) o poder infraestrutural condiz com a autonomia do poder estatal, o Estado não é mero instrumento de classes, ou uma arena neutra de entraves de interesses, e através desse poder há a possibilidade de negociação com diversos grupos da sociedade buscando o desenvolvimento social. Os casos arquetípicos nesse sentido seriam os Estados da Europa ocidental do período pós Segunda Guerra Mundial até o fim dos anos 1970, estes países apresentam o poder infraestrutural em três dimensões: em primeiro lugar são Estados capacitados, isto é, apresentam recursos potenciais à disposição; segundo, apresentam o um forte “peso do Estado” (MANN, 2008, p. 357), um Estado pesado utiliza seus recursos disponíveis de modo eficaz; e, em terceiro lugar consegue fazer com que estes recursos disponíveis que são utilizados possam ser distribuídos de forma eficiente dentro de seu território.

No estudo dos Estados Latino-americanos, Mann (2006) evidencia um fator crucial para a dificuldade de formação do poder infraestrutural, a política clientelista. O vínculo da política a agentes que o autor chama de “caciques” (op. cit., p. 184) numa relação “patron-client” (MANN, 2008, p. 362). Esse relacionamento político privatista, prejudica o Estado em dois fatores, faz com que não haja senso de nacionalidade e dificulta a institucionalização dos conflitos de classe, dificuldade essa que torna instáveis os processos de negociação política e a intervenção estatal dentro de seu território. Como veremos no capítulo seguinte, sobre a ótica de Nunes (2003), o clientelismo e a institucionalização dos conflitos classistas são marcas da política brasileira.

Peter Evans (2014) contribui em sentido semelhante a Mann. As novas perspectivas de Estado Desenvolvimentista buscam redirecionar o a teoria do desenvolvimento de modo a privilegiar menos a contribuição exclusiva ao capital, como nas teorias supracitadas nas seções anteriores. A efetividade da ação estatal mostra maior retorno quando o Estado faz investimentos sociais, gerando maiores externalidades do que investimento nos setores de capital, mesmo em nações atrasadas e desiguais. Para tal, ainda são necessárias estruturas do “velho” desenvolvimentismo (e.g. uma burocracia coesa, poder autônomo do Estado). Além disso Evans lança mão do conceito de “*embeddedness*” (op. cit., p. 8) ou inserção. Assim como Mann, Evans acredita que o Estado deve ser poroso e atender as demandas dos grupos

políticos, todavia o conceito de *embeddedness* pressupõe uma maior interação na relação Estado-sociedade, tornando mais eficaz a análise da efetividade das intervenções estatais e acumulando informações e demandas dos grupos sociais sujeitos as externalidades das políticas públicas.

Portanto, deve-se admitir que o processo de intervenção estatal, que busca a melhora dos serviços sociais e das políticas públicas, depende de capacidades estatais tenazes e provisão eficaz de recursos ao longo do território. Nesse sentido, o recrutamento meritocrático, planos de carreira em par com os do setor privado e *esprit de corps* são ainda mais importantes do que nos projetos desenvolvimentistas referidos por Evans como “velhos” (Ibidem), em que o Estado se constitui apenas como auxiliar ao capital privado, tendo sua inserção restrita a burocracias estatais e grupos capitalistas nacionais e internacionais. Essas características listadas anteriormente somadas à consolidação da democracia, maior *accountability* vertical, ampliação dos espaços de diálogo entre o Estado e a sociedade civil e maior abrangência territorial do poder do Estado são traços representativos do Desenvolvimentismo do século XXI (DINIZ, 2012; EVANS, 2014). Através deste trabalho, tentaremos demonstrar que o Brasil sob o governo Lula, principalmente sob seu segundo mandato, apresenta características semelhantes e que, no mesmo período, o BNDES como instituição foi utilizado de modo objetivo para o aumento de poder infraestrutural do Estado brasileiro.

1.2 O SANEAMENTO BÁSICO ENQUANTO INFRAESTRUTURA SOCIAL

Por saneamento básico, entende-se atualmente, os serviços como abastecimento de água, coleta e tratamento de esgotos, coleta de resíduos sólidos e educação ambiental (NOZAKI, 2007). Os itens como coleta de resíduos sólidos e educação ambiental foram recentemente incorporados ao conceito de saneamento. No entanto, o entendimento de saneamento básico será restrito ao abastecimento de água e coleta e tratamento do esgotamento sanitário, visto que as políticas nacionais como o PLANASA não abarcavam a coleta de resíduos sólidos e a educação ambiental no setor de saneamento. Tampouco as Companhias Estaduais de Saneamento Básico (CESBs) faziam investimentos nessas áreas.

Na maior parte dos países, serviços de infraestrutura social, como o saneamento, têm provisão ou mesmo regulação pública. De acordo com Nozaki (2007) “as suas características impedem que o mercado defina uma alocação eficiente ou acabe por gerar subinvestimentos”

(p.14). Por essa razão, tais serviços experimentam intervenção ou mesmo provisão total do poder público. Da mesma forma, Prud'Homme (2004) afirma que os serviços de infraestrutura referentes às políticas públicas devem ter a presença do poder público. Desse modo, o governo surge como ator com capacidade de intervir na alocação de recursos, com o intuito de estabelecer a produção ótima de bens e serviços que satisfaçam as demandas da sociedade (NOZAKI, 2007).

O setor de saneamento básico detém os atributos para os quais a teoria econômica defende a intervenção pública. São eles:

I) Bens públicos: a característica de um bem público está no fato de que não há rivalidade e nem exclusão em seu consumo.

II) Externalidades: é um efeito sentido em determinado setor, provocado por uma ação em um outro, realizado por pessoas ou mesmo empresas.

III) Monopólio Natural: “é a característica de praticamente todos os serviços públicos, pois possuem uma estrutura de custos, no qual os custos unitários declinam conforme aumenta a quantidade produzida, além da existência de retorno crescente de escala” (NOZAKI, 2007, p.14).

O fornecimento de saneamento básico é um setor da infraestrutura que apresenta claramente diversas externalidades, como na saúde pública e no meio ambiente. Investimentos na área reduzem os riscos de, por exemplo, doenças por transmissão hídrica e poluição de mananciais. Por conseguinte, o investimento em saneamento básico, se aplicado de forma correta, apresenta reflexos positivos de médio a longo prazo, com destaque para o âmbito da saúde pública. Pois com saneamento adequado é provável que haja a diminuição do número de enfermos, consequentemente minimizando a demanda por serviços médicos (NOZAKI, 2007). Dessa maneira, a ênfase deste trabalho recai sobre o atributo da externalidade.

O saneamento básico detém altos custos de implantação e, após o investimento ser feito, a utilização dos ativos para funções que não sejam de saneamento básico é inexistente. Portanto, o monopólio natural é mais um traço relevante que cabe ao setor de saneamento, como ilustra Nozaki:

Um exemplo que ilustra a característica de monopólio natural do setor de saneamento é o fato de que é economicamente inviável a concorrência com mais de um prestador de serviços, pois se uma empresa A possui uma rede de água e esgoto já instalada na cidade, o custo para que uma empresa B entre no mercado é imenso, além do fato de que a empresa A já conta com

informações privilegiadas sobre os seus consumidores, seus problemas, seu perfil de consumo, ou seja, as informações são assimétricas em comparação com a empresa entrante. E também fisicamente, é difícil a instalação de duas redes paralelas de água e esgoto na cidade, ou seja, praticamente inviável tanto do ponto de vista físico como econômico (NOZAKI, 2007, p. 17).

As características do saneamento básico como infraestrutura social descritas nesta seção justificam a presença do poder público no setor. Em vista disso, há a necessidade da intervenção do governo, seja de forma direta (como fornecedor do serviço) ou indireta (como regulador do serviço) nas políticas de saneamento.

1.3 CONCEITUANDO DESENVOLVIMENTO

Como já ressaltado, a infraestrutura tem papel relevante no desenvolvimento econômico e social. É apropriado, portanto, realizarmos o debate sobre as diferentes características e abordagens do desenvolvimento e o papel do Estado. Uma vez estabelecida a relação entre desenvolvimento e Estado, será possível analisar o caso brasileiro na seção seguinte. Nesta seção, buscaremos fazer um marco teórico sobre o conceito de desenvolvimento da ortodoxia, a escola liberal, e da heterodoxia econômica, com destaque para o pensamento cepalino estruturalista.

A abordagem liberal, desde autores clássicos até os mais contemporâneos, assevera que o Estado não deve desempenhar um papel ativo na vida econômica. Segundo esses autores, o sistema econômico é estável e, ao Estado caberiam as funções de segurança interna e externa, administração da justiça e manutenção de instituições públicas. Nesse sentido, o Estado deveria assegurar o uso da propriedade privada e a garantia dos contratos, sem desempenhar atividades relevantes na área econômica, reservada aos indivíduos e às empresas (SMITH, 1996; RICARDO, 1996; MARSHALL, 1996).

A escola econômica heterodoxa - que tem em seus autores clássicos Keynes (1982), Hirschman (1961), Kalecki (1977), Furtado (1974) - preconiza ação do Estado no sistema econômico como modo de tornar estável a economia. A heterodoxia se apoia no processo histórico da economia, admitindo a existência de uma estrutura onde as flutuações ou desequilíbrios econômicos têm causas sistêmicas e estruturais. A noção de estrutura é dissonante da noção individualizante da escola liberal. À vista disso, o Estado e suas

instituições têm maior pertinência no que se refere à vida econômica, pois se antepõe frente a problemas estruturais, em que a lógica individual não é apta a combater.

Ademais, dentro da visão heterodoxa, se enquadra o pensamento econômico estruturalista da CEPAL, que será tratado mais adiante neste capítulo. A escola cepalina é *sui generis* em relação à heterodoxia convencional, pois tem como propósito investigar os problemas do subdesenvolvimento. Ainda que sendo abastecida pela heterodoxia clássica, as propostas da CEPAL visam a industrialização e o desenvolvimento do continente latino-americano sob um ponto de vista endógeno. (NERY, 2004).

Essa visão foi criticada no fim dos anos 1970 por economistas que defendiam o neoliberalismo. Para o neoliberalismo, a política econômica de viés heterodoxo traz riscos à eficiência do mercado e da economia. Os gastos do Estado implicariam em rentismo, proteção e privilégios políticos, afetando assim a concorrência, a liberdade de mercado e o desempenho econômico: “Neoliberais insistem que um Estado ativista irá, inevitavelmente, ‘corromper’ o espectro decisório da política econômica” (CHANG, 1999, p.192). Na mesma obra, Chang descreve o receituário neoliberal para evitar tal “corrupção”.

Os neoliberais recomendam uma liberalização de grande extensão, a qual, eles afirmam, permitirá os países reduzirem os “desperdícios” nos seus sistemas econômicos, fazendo-os usar seus recursos da maneira mais eficiente² (CHANG, 1999, p.185, tradução nossa).

Essa regra do mercado implica que aqueles setores do Estado responsáveis pelo desenvolvimento e infraestrutura como empresas estatais, órgãos burocráticos passariam por um processo de privatização, ou mesmo de reforma institucional, com a finalidade de atingir maior eficiência mercadológica - a título de curiosidade, há o exemplo brasileiro das ferrovias e rodovias, até mesmo companhias de fornecimento de energia elétrica, que passaram à iniciativa privada no início dos anos 1990 (ANDREWS; KOUZIMIN, 1998). Com isso o Estado perde seu protagonismo e passa a fazer o seu papel de regulador através da instituição de agências para a coordenação de setores da infraestrutura e economia.

É possível inferir que a lógica neoliberal relega a questão da infraestrutura, assim como os demais investimentos públicos, a um segundo plano, se considerarmos o ativismo estatal de viés desenvolvimentista. A infraestrutura passa a ser dever da iniciativa privada e

²The neoliberals recommend a whole sale market liberalization, which, they argue, will allow countries to reduce “wastes” in their economic systems, making them use resources in the most efficient way (CHANG, 1999, p.185).

depende do seu interesse e da rentabilidade do projeto. O Estado passa a operar através de agências reguladoras, não estando ausente das obras de infraestrutura, mas tendo o papel de regulador das empresas privadas responsáveis por implantá-las.

As agências de regulação não são exclusividade da política neoliberal. Devido ao fato dos investimentos em infraestrutura apresentarem longo prazo de maturação desde seu planejamento à operação, há uma série de custos que podem mudar fora do previsto. Essas mudanças podem gerar problemas de cunho político-institucional e burocrático (SUPRANI, 2012). Buscando se distanciar de tais problemáticas, o Estado procura atrair o investimento privado em certas obras de infraestrutura, lançando mão das agências reguladoras. A função de tais agências é evitar lucro excessivo de empreendimentos (que se tornam monopólios naturais devido ao custo inicial muito alto), regulando o setor privado para que as obras não fujam do escopo do benefício coletivo como prioridade (SUPRANI, 2012). Logo, para obras de infraestrutura social, as agências reguladoras são peças de grande importância, pois avaliam as consequências sociais e cotidianas dos projetos.

Estas agências ganharam relevância no Brasil a partir do governo FHC, com o Plano Diretor da Reforma do Estado de 1995. Este Plano, implicava que as agências como instituições controladoras deveriam regular as áreas a qual eram delegadas sob uma “administração voltada para o atendimento do cidadão em vez de auto-referida” (BRESEER-PEREIRA, 1996, p. 4). No caso brasileiro, o Conselho de Reforma do Estado (CRE) ficou responsável pelas agências, todavia, de acordo com Nunes et al. (2007), o CRE não foi escutado pelos ministérios e as agências reguladoras brasileiras passaram a agir de acordo com os desígnios de cada pasta, sem uniformidade.

De acordo com Bruno e Silva (2009) e a sua análise da evolução da infraestrutura no Brasil, a privatização e a inserção do Brasil às demandas da globalização enfraqueceram o setor de infraestrutura, comprometendo o desenvolvimento no longo prazo. Para Prud’Homme (2004) a infraestrutura deve ter participação tanto do setor privado quanto público, já que sua construção tem implicações sociais principalmente nas políticas públicas, como saneamento e transporte, que são de responsabilidade original do Estado. No Brasil, por exemplo, no período em que as políticas neoliberais foram predominantes, a formação bruta de capital fixo foi menor em comparação aos anos em que a economia registrou maior atuação do Estado (Bruno; Silva, 2009), como evidenciado no Gráfico 1.

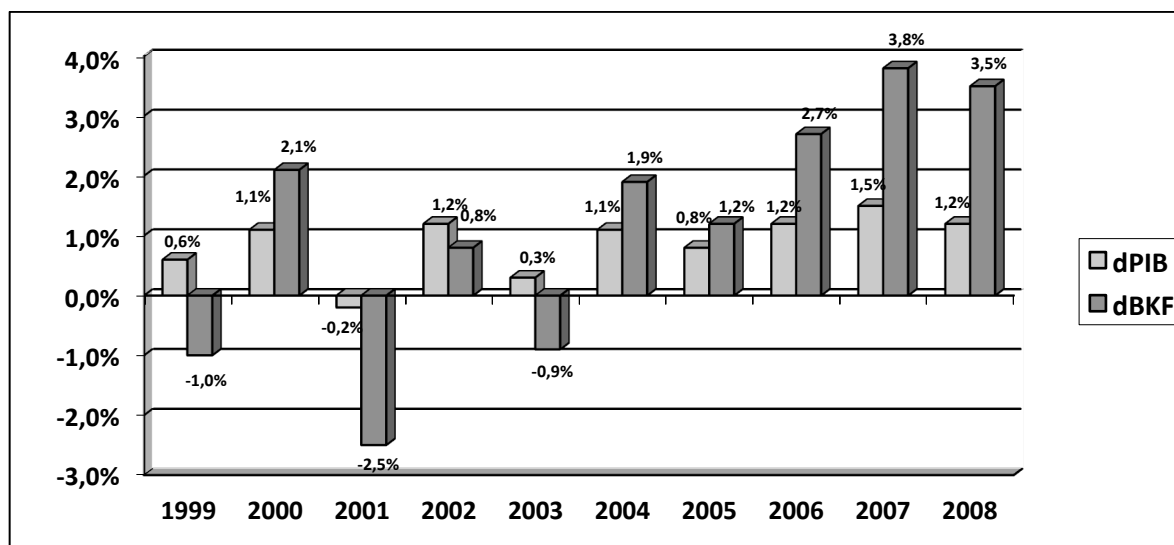


Gráfico 1 – Formação bruta de capital fixo e PIB – taxas reais médias trimestrais de crescimento no ano em relação ao trimestre anterior (1999 – 2008) (em %)

Fonte: BRUNO; SILVA, 2009.

O gráfico 1 sustenta o argumento de que uma maior atividade Estatal a partir de 2003, seja na implantação da infraestrutura, ou mesmo no seu direcionamento, possibilitou um processo de acumulação virtuoso. Segundo os autores, quando a porcentagem da FBKF é três vezes maior que a porcentagem do PIB é possível inferir uma tendência de crescimento no longo prazo. É necessário afirmar, também, que há dois padrões de crescimento, um até o início da década de 2000 – correspondente ao período de maior vigor neoliberal – e outro a partir de 2004, período no qual o Estado passa a direcionar investimentos à infraestrutura.

Há diferenças da atuação dos Estados frente à infraestrutura. Nos países periféricos a infraestrutura é peça muito importante, seja para uma maior integração da economia através da construção de infraestrutura – como dito anteriormente por Hirschman (1961) –, seja para atender as demandas sociais como salientado por Pádula (2010). Já o Estado liberal baseará seus investimentos em infraestrutura através da análise de riscos e custos pertinentes a cada obra. Nesse sentido, o Estado fica restrito ao papel de regulador das empresas fornecedoras dos serviços de infraestrutura, relevando o tema de integração infraestrutural.

Ao analisarmos o exemplo da atuação do Estado brasileiro na infraestrutura, torna-se necessário levar em conta o pensamento estruturalista latino-americano que tem seu exemplo na CEPAL. A análise de desenvolvimento sob o viés escola cepalina, recai sobre o conceito centro-periferia tratando da desigualdade dos países dentro do sistema capitalista internacional. Esse arranjo traz consequências como a desigualdade interna e nos déficits de infraestrutura no Brasil. Portanto, a seguir, analisaremos o desenvolvimento para a CEPAL.

A gênese do pensamento cepalino está situada em um contexto de adversidade para os países de terceiro mundo. Para os economistas da CEPAL, as abordagens econômicas liberais haviam se mostrado insuficientes para dar conta do desenvolvimento tecnológico e social nos países da América Latina. Diante de tal situação, o desenvolvimento de uma abordagem alternativa fez-se necessário e o pensamento estruturalista latino-americano é uma expressão dessa necessidade.

Raul Prebisch (2000a) através do chamado Manifesto Latino-Americano, explicita o caráter centro-periferia e os conceitos estruturalistas como explicação da desigualdade entre os países. Este contraste ocorre porque, nos países desenvolvidos, o processo clássico de industrialização se desenvolveram *pari pasu* com as descobertas de novas tecnologias e a com crescimento da riqueza, desse modo a estrutura da produção foi capaz de melhor acondicionar as mudanças de consumo da sociedade. Além disso, diversos setores produtivos passaram por expansão de modo quase simultâneo, o que não gerou descontinuidades na estrutura produtiva da economia. (BIELSCHOWSKY, 2016)

Uma das principais diferenças dos países subdesenvolvidos é que o seu padrão de consumo é, em boa medida, independente do seu sistema produtivo, já que os bens modernos e tecnológicos são importados através dos ganhos gerados nas atividades exportadoras. Estas atividades são concentradas na economia agrária e pertencem a poucas pessoas, ressaltado o padrão de desigualdade. Os países da periferia concentram sua economia na produção de commodities agrícolas ao passo que importam tecnologia, o que gera a *deterioração dos termos de troca*. Essa tendência dificulta a industrialização, pois as economias são pouco diversificadas, além disso há um numeroso excedente de mão de obra disponível para as atividades agrícolas, e como a demanda das exportações primárias se expande de modo lentamente, os salários se mantêm baixos. Isso conserva o desequilíbrio externo e a tendência a deterioração dos termos de troca.

Partindo do pressuposto cepalino de que a situação periférica brasileira é uma condição estruturante para a carência em desenvolvimento tanto econômico quanto social, é possível fazer a relação com os déficits de infraestrutura no Brasil. O processo desigual de acumulação nacional causado por essa estruturação é uma consequência da má distribuição de recursos para o fomento da infraestrutura. Esse processo tem como resultado uma rede de infraestrutura pouco integrada, gerando diversos gargalos estruturais. Esta problemática da baixa diversificação é uma premissa do pensamento da CEPAL como exemplificado por Renato Colistete (2001).

Para o pensamento cepalino, as economias da América Latina teriam estruturas pouco diversificadas e com baixa integração com seu setor agrário. Sendo assim, haveria uma baixa difusão de progresso técnico e a mão-de-obra não seria empregada produtivamente, fazendo com que os salários não obtivessem um crescimento sustentado. A baixa diversificação e integração têm efeitos na distribuição de infraestrutura nos países subdesenvolvidos. Mesmo focando apenas na abordagem liberal da infraestrutura com uma maior preponderância dos entes privados e os ganhos restritos a determinado projeto, é provável que um ambiente em que há uma má distribuição dos ativos industriais e econômicos torne o investimento e a construção de infraestrutura algo pouco rentável (COLISTETE, 2001, p.23).

O pensamento da CEPAL segue o entendimento da visão alternativa do papel da infraestrutura que foi tratado na seção anterior, visto que, para o pensamento estruturalista, o Estado tem papel relevante no processo de desenvolvimento econômico e superação do subdesenvolvimento. A modificação das estruturas “bloqueadoras” (FURTADO, 1974) – que impedem a difusão do progresso técnico, integração econômica e nacional – melhoraria, além da economia, a qualidade de vida das pessoas. Nesse sentido, podemos citar Raphael Pádula (2010) que vincula Celso Furtado, Hirschman e Myrdal.

A partir de Myrdal (1956), Hirschman (1958) e Furtado (1967; 1974), chamamos a atenção para a ocorrência de assimetrias espaciais, a coexistência de regiões avançadas e atrasadas, mais características de países subdesenvolvidos, que impulsionam forças centrípetas (*polarizadoras*) e centrífugas (*propulsoras*); sendo as primeiras predominantes sob as livres forças de mercado. Deste quadro surge o objetivo de modificar a estrutura espacial do desenvolvimento: promover a homogeneidade espacial, conciliando os objetivos gerais de desenvolvimento com o processo de convergência para cima de certas regiões atrasadas, fazendo com que as forças propulsoras prevaleçam. Deduz-se que tal tema se torna ainda mais complexo e relevante no âmbito da integração regional, ao se ter que tratar das desigualdades entre países juntamente com as desigualdades espaciais internas aos países; especialmente na integração entre países periféricos com grandes problemas e pressões políticas internas urgentes por sua solução. Concluimos que a facilitação da mobilidade de fluxos pode agir tanto em favor de forças concentradoras quanto de forças propulsoras. Portanto, a construção de infraestrutura deve estar combinada com um conjunto de políticas públicas adequadas à promoção espacial do desenvolvimento que se deseja atingir: políticas compensatórias, creditícias, de investimentos produtivos e em infraestrutura, instalação de polos e cadeias produtivas que gerem demanda recíproca (PADÚLA, 2010, p.273).

Daniel Hernandez (2015), em seu trabalho econômico sobre infraestrutura e desenvolvimento, cita Plínio de Arruda Sampaio Jr (2013) e sua síntese sobre o desenvolvimento para Celso Furtado:

A essência da teoria do desenvolvimento econômico consiste na construção de nexos orgânicos que vinculam o aumento da riqueza da sociedade à reprodução de

mecanismos endógenos de distribuição de renda entre salário e lucro. É a sistemática transferência de ganhos na produtividade do trabalho para salário real que gera uma simbiose virtuosa entre inovação e difusão do progresso técnico – o processo que constitui a mola propulsora do desenvolvimento endógeno (SAMPAIO JR, 2013, p.70 apud HERNANDES, 2015, p.21).

Ou seja, o desenvolvimento econômico não trata apenas do progresso tecnológico, mas também da difusão de tal progresso de modo que a população em geral seja beneficiada. Não é o que ocorre no Brasil. Aqui, de acordo com Furtado (1974), ao invés de desenvolvimento, ocorre a “modernização”: “Chamaremos de *modernização* a esse processo de adoção de padrões de consumo sofisticados (privados e públicos) sem o correspondente processo de acumulação de capital e progresso nos métodos produtivos” (FURTADO, 1974, p.81).

A modernização, e a industrialização no país, estão atreladas ao Processo de Substituição de Importações o PSI. Ele consiste na industrialização de bens não duráveis, que necessitam de pouco capital e pouca tecnologia. De acordo com Prebisch (2000b), a industrialização que passa a ocorrer na América Latina é de substituição de importações em decorrência de déficits externos. O processo em si não diminui a necessidade de importações, pelo contrário, aprofunda a sua necessidade. De fato compõe uma mudança na composição das importações mas não reduz seu volume, uma vez que na periferia há a necessidade de importação da maioria dos bens intermediários de capital, sem falar do capital intensivo. Maria Conceição Tavares (1973), formula este processo com base nos estudos seminais de Prebisch. Os déficits externos, condição normal na periferia, são vistos tanto como estímulo para o PSI, quanto uma barreira para essas atividades. A substituição de importações superaria essa contradição – como processo de desenvolvimento, não de modernização – com um maior grau de diversificação da economia e grandes mudanças na estrutura produtiva, com maior fomento ao mercado interno (BIELSCHOWSKY, 2016).

De acordo com Celso Furtado, a economia brasileira, a partir de 1964, consistia em um sistema que mantinha as desigualdades correntes a fim de sustentar um padrão de consumo alto, equiparado ao dos países centrais. Com grande concentração fundiária e desigualdade de renda, o Brasil possuía uma elite com padrões de consumo semelhantes aos países desenvolvidos. A industrialização cresce e abastece esse setor da sociedade que, graças a grande dimensão populacional do país, é grande o suficiente para manter um processo de acumulação sem a difusão técnica para o desenvolvimento de fato (FURTADO, 1974).

Caberia ao Estado cessar as estruturas “bloqueadoras”, ou seja, os interesses da classe agrária latifundiária, que seriam um entrave para pretensões industriais internas. A máquina estatal também redirecionaria gastos, e deveria limitar a drenagem de recursos ao exterior. Ou seja, o Estado teria de ser o promotor de mudanças para a população em geral, e não apenas um aparato para a manutenção do *status quo* que beneficia a elite e seus padrões de vida a partir de um processo modernizante sem mudança expressiva nos processos produtivos (FURTADO, 1974).

A elucidação do modelo proposto pela CEPAL e dos apontamentos de Celso Furtado em relação ao desenvolvimento brasileiro tem muito a acrescentar ao estudo da infraestrutura no Brasil. As características da ação estatal brasileira na economia traçaram um padrão de desigualdade social e econômica – mostrado nesta seção. Esse padrão traz déficits infraestruturais, deixando a maioria da população com acesso precário a habitação, transporte e saneamento.

No capítulo seguinte serão mostradas, em perspectiva histórica, as ações nacionais para a implantação da infraestrutura. Primeiramente, será abordado o papel do Estado brasileiro na construção de infraestrutura econômica; em seguida, a análise recairá sobre a infraestrutura social com o papel do Plano Nacional de Saneamento (PLANASA), o primeiro plano de saneamento em âmbito nacional.

2 A INFRAESTRUTURA E O ESTADO DESENVOLVIMENTISTA NO BRASIL

Para compreender a construção da infraestrutura brasileira é crucial tratar da Era Vargas (1930-1945; 1951-1954), que tem início na Revolução de 1930, pois foi deste ponto em diante em que ocorre um crescimento do intervencionismo estatal *pari passu* o aumento do poder infraestrutural do país. Sem embargo, é pertinente discorrer sobre o modo de como a política nacional se apresentava até 1930.

Há no país, principalmente a partir da Constituição de 1891, a hipertrofia do poder local. Caberia aos estados melhor definir e regularizar a situação municipal, somado à isso os estados como cita Leal (2012, p.123) não deveriam ter suas prerrogativas “restringidas pela Constituição Federal (de 1891). Neste contexto, as unidades da federação detinham tamanho poder que muitas acabaram por nomear o executivo de diversos municípios, cabendo o sufrágio apenas as capitais. Os “coronéis”, chefes políticos informais localizados em cidades das áreas rurais da nação, ganham ainda mais força e se tornam peça vital da política. O Brasil apresentava um federalismo trazido pela chamada “Política dos Governadores”, que, segundo Bresser-Pereira (2003), eram mais fortes que a União, mas menos poderosos que os coronéis em âmbito local, era uma constante na República Velha e a predominância de Minas Gerais e São Paulo no poder deixou outras elites nacionais fortemente descontentes. Bresser-Pereira afirma que o Brasil até 1930 era “semicolonial”.

O que caracteriza politicamente o Brasil semicolonial é o domínio de uma pequena oligarquia de senhores de terra, que tem na organização estatal e no capitalismo internacional, respectivamente, o seu principal instrumento e a sua razão de existência. No regime a um só tempo feudal e capitalista que então vivíamos, o domínio político cabe por definição ao proprietário de terra. (BRESSER-PEREIRA, 2003, p. 37).

A situação política nacional é o que Bresser (2015) denomina de “Pacto Oligárquico da Primeira República” (p. 91). Esse pacto é formado pelo grupo político que constitui a burguesia rural e urbana vinculada da produção de café. Visando alcançar a estabilidade política o sistema de presidencialismo oligárquico fazia uso da Comissão Verificadora de poderes, que basicamente fazia com que os deputados de oposição fossem acusados de fraude e não obtivessem a diplomação (LEAL, 2012; BRESSER 2015). Junto a isso, a Política dos

Governadores também foi peça basilar para o funcionamento da república oligárquica. Seu engenho consistia em manter uma federação em que o poder estadual e local se mantivesse forte, em detrimento ao poder da União que era difuso e ocupado pelas próprias elites cafeeicultoras de Minas Gerais e São Paulo. A mencionada difusão do poder favoreceu o coronelismo. O voto censitário, praticamente insignificante uma vez que era geralmente fraudado pela oligarquia local, já que também cabia o coronel o papel de administrador das eleições locais. Este modelo assentado na informalidade, no poder local e de caráter extremamente privatista é uma das raízes do clientelismo.

Para Nunes (2003) as relações pessoais e hierárquicas que caracterizam o desenvolvimento econômico brasileiro tem vínculo com os aspectos paternalista e pessoal vinculado ao coronelismo e ao poder circunscrito à esfera rural e pré-capitalista. A partir dos anos 30, a política varguista procura acabar com essas peculiaridades da política nacional, não obstante o coronelismo sobreviva e seu aspecto decadente o mantém, para Leal (2012), essa relação será uma troca de favores entre o poder público, já crescente, e o, cada vez menor ainda que forte, poder dos senhores de terras. Isso reflete o poder da oligarquia agrária no país ao longo de sua história.

O movimento encabeçado por Getúlio Vargas – apoiado por setores das elites dissidentes de estados fora do eixo São Paulo e Minas Gerais, quadros militares de baixa patente, como os do movimento tenentista, e por setores urbanos – representava uma orientação alternativa à ordenação política nacional exprimida pelos oligarcas do café. De influência positivista (LEAL, 2012), o varguismo tinha como escopo uma maior centralização do poder estatal e a industrialização como mister para o desenvolvimento econômico e social. Este movimento toma o poder no Brasil frente a crise capitalista de 1929 que se traduziu localmente numa recessão da economia cafeeira.

O Brasil, a partir da Revolução de 1930, elevou fortemente seus investimentos em infraestrutura, visando o desenvolvimento econômico. Com efeito, por se tratar de um país periférico, ou seja, uma nação que detém menos domínio tecnológico em relação aos Estados capitalistas avançados, teve de superar grandes lacunas de atraso estrutural. Para a suplantar o subdesenvolvimento o investimento em infraestrutura é crucial, como ilustrado por Alice Amsden (2004) ao descrever o desenvolvimento dos países de industrialização tardia.

Até a o início do governo Vargas, a infraestrutura no Brasil, principalmente a energética e de indústrias siderúrgicas, provinha de capital estrangeiro. Esse processo gera duas implicações principais: em primeiro lugar, tais empresas não estavam necessariamente

afinadas com os objetivos de desenvolvimento nacional, uma vez que seu propósito era aumentar suas margens de lucro, e; como decorrência disso, o investimento em infraestrutura era feito de acordo com a lógica de mercado (i.e., racionalidade e custo-benefício), de modo que as necessidades da população nem sempre eram atendidas. Tal como exemplifica Furtado (1974), ocorre no Brasil uma “modernização” que, mesmo com o processo de industrialização, acaba por beneficiar apenas as elites do país.

A crise de 1929, principal revés do sistema capitalista desde a Revolução Industrial, foi o episódio basilar para a mudança de política econômica ocorrida no Brasil. A economia nacional, até então, era fortemente vinculada aos interesses dos grandes produtores de café, razão pela qual o período anterior foi cunhado de República do “Café com Leite”. Como resultado da crise, houve uma significativa redução do consumo de café no mercado internacional – e uma consequente diminuição dos preços das commodities –, fazendo com que o padrão de acumulação nacional entrasse em crise. É nesse contexto que Getúlio Vargas – líder das elites dissidentes insatisfeitas com os rumos da política nacional – encabeça a Revolução de 1930 e toma o poder no Brasil. Com Vargas, dá-se início a construção da ideologia do nacional-desenvolvimentismo, que pautará o desenvolvimento capitalista nacional de 1930 até 1964 (BIELCHOWSKY, 2016).

No âmbito da correlação de forças a crise do Estado Oligárquico foi uma crise proveniente do processo de integração das novas camadas sociais – como as representadas pelo tenentismo e as classes médias urbanas – ao sistema político (BRESSER-PEREIRA, 2015). Isto é, a tomada do poder em 1930 pelas elites dissidentes marca a integração da classe média moderna nos setores dirigentes nacionais. Bresser (op. cit.), incumbe esta integração ao impulso que ganha a industrialização brasileira pós-revolução. A atuação de Vargas é fulcral nesse cenário já que “compreendendo que o desenvolvimento econômico do país dependia da industrialização, tratou de integrar a burguesia industrial em um pacto político informal, nacional desenvolvimentista, o “Pacto Nacional-Popular” (op. cit. p. 97).

Para Draibe (1985), a crise gerou condições, tanto no plano econômico quando político, para o surgimento de aparatos reguladores que serviriam de sustentação aos setores agroexportadores, além dos demais setores afetados. Não obstante, a par deste encadeamento de políticas nacionais e novos aparelhos estatais, foram criados novos elementos na esfera da administração direta ou indireta, agregados aos “projetos da acumulação capitalista industrial” (op. cit. p. 83).

Internacionalmente, a conjuntura recessiva obrigou os Estados a mudarem sua abordagem em termos de política econômica, para manejar desequilíbrios no balanço de pagamentos. Os Estados Unidos e os países da Europa ocidental passaram a tomar medidas para proteger as suas economias e suas indústrias (BASTOS, 2006). Políticas como o *New-Deal* norte-americano carregavam um forte viés protecionista, restringindo as importações do país. Assim, para os países periféricos, cujas economias eram predominantemente baseadas em exportações de produtos primários aos países centrais, houve desdobramentos graves em termos de redução de receitas fiscais e alfandegárias. Destarte, o contexto de crise fez com que tanto os países do centro quanto os da periferia redirecionassem suas políticas para proteger suas economias e criar projetos de recuperação, substituindo as antigas políticas econômicas liberais.

O Brasil, portanto, desenvolve seu parque industrial a partir do processo de substituição de importações (PSI), cujo início se deu ainda nos anos 1930, com a finalidade de diminuir o déficit no balanço de pagamentos. Para tanto, o Estado restringe importações, o que, conseqüentemente, fomenta a indústria interna. Com efeito, o mercado interno torna-se o alvo da produção industrial e o PSI um sinal de maior ativismo estatal³. É importante esclarecer que o PSI evidencia maior preponderância no papel estatal dentro da economia. Da mesma forma, é neste contexto que o Estado passa a ser indutor e investidor direto da infraestrutura e indústria pesada (LIMA, 2012). É necessário esclarecer, porém, que, apesar de o Estado ter tido seu papel mais preponderante até então no desenvolvimento, a burocracia não era coesa e as relações políticas e institucionais ainda eram fortemente baseadas em relações clientelistas e patrimonialistas, como exemplifica Bresser (2003):

Apesar de suas muitas limitações, apesar da herança patrimonialista do Estado semicolonial brasileiro e da conseqüente ineficiência de seus setores tradicionais, o governo federal pôde ter uma ação decisiva na promoção do desenvolvimento econômico do país na segunda metade dos anos 1950. O estímulo que proporcionou à industrialização do país, criando condições favoráveis aos investimentos privados nacionais e estrangeiros, e o crescimento dos investimentos governamentais constituem a explicação básica para isso (BRESSER-PEREIRA, 2003, p.57).

Nesse período começam a ser edificadas as estruturas do moderno Estado nacional. Há centralização dos poderes e maior força do poder executivo em relação à autonomia da qual

³ O PSI no Estado Novo é configurado pela intencionalidade estatal à industrialização, isto é, o Estado foi decisivo e incentivou o fomento à indústria no país. Fonseca (2003), ilustra esse debate.

gozavam os estados no período da República Velha. Além disso, esse processo de maior centralização traz consigo a construção de um aparelho burocrático, afinado com o projeto nacional intervencionista e regulador, que se desenhou no Estado brasileiro de então. Por meio de mecanismos como a regulação estatal sobre a moeda, câmbio, salários, créditos e juros – todos controlados através da nova burocracia estatal com organismos de planificação setorial –, o Estado passa a constituir como elemento fundamental para o desenvolvimento do capitalismo industrial, pela via do nacional-desenvolvimentismo (LIMA, 2012).

Sob o comando de Vargas, surge uma nova dinâmica na condução política do país, ao passo em que o desenvolvimentismo vem à tona e se alça à condição de paradigma da política econômica brasileira. Desde o início de seu governo, Vargas tratou de deixar explícita a importância do fomento à infraestrutura, sendo a indústria de base (i.e., indústria siderúrgica e questão energética) a prioridade de seu programa de governo. De acordo com Bastos (2006), ainda que o nacional-desenvolvimentismo fosse se formando consoante às políticas implementadas ao longo dos dois governos de Vargas, a questão da formação de uma indústria de base já estava expressa desde o princípio.

Embora a “questão siderúrgica” fosse central ao novo modelo de desenvolvimento desde o início da década de 1930, a ênfase na industrialização pesada, e na infraestrutura de base, aumentou ao longo do tempo, à medida que estrangulamentos na oferta de energia e insumos básicos ameaçavam a continuidade da expansão econômica e da diversificação industrial. A demanda resultante por importações essenciais, de difícil substituição, também provocava estrangulamentos cambiais e pressões inflacionárias, uma vez que as exportações tradicionais não eram capazes de fornecer o fluxo crescente de reservas cambiais necessárias. Desenvolver economicamente a nação se confundia, cada vez mais, com a redução de sua dependência de insumos industriais e energéticos importados, avançando na industrialização pesada, inclusive para poder mudar posteriormente a pauta de exportações. É por isso que Vargas alegaria que a questão do aço era o principal desafio para emancipação/desenvolvimento econômico nacional no início da década de 1930 (BASTOS, 2006, p.242).

Desse modo, o governo começou a estabelecer as bases para que o Estado se firmasse como o principal indutor industrial, com a criação de uma maior capacidade institucional e burocrática. Essas medidas eram imprescindíveis para colocar em prática um genuíno plano de desenvolvimento nacional – indo muito além de meras mudanças macroeconômicas –, conformando, assim, uma nova abordagem política.

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 infraestrutura por meio de uma capacidade de sustentar os grandes investimentos necessários permitiu o avanço da industrialização

do País (LIMA, 2012, p.53).

A transformação do Estado brasileiro pode ser descrita através do que Sônia Draibe denomina como “ossatura material do Estado” (DRAIBE, 1985, p.82). Há o avanço do processo de constituição do Estado nacional e capitalista. Isso é feito inscrevendo nos aparelhos (tanto os recém criados como nos já existentes) os diferentes interesses sociais, que, em vista disso, sofrem um transcurso de generalização, redundando-se em interesses nacionais, que convertem-se no âmago das políticas estatais. A consequência disso é um Estado que será o principal instrumento de manutenção política, acumulação capitalista e desenvolvimento até o fim da ditadura militar.

Desse modo, o caráter capitalista desse Estado em formação é impresso na sua própria estrutura, na medida em que a nova máquina burocrático-administrativa que emerge a partir de 1930 condensa e exprime, nos seus aspectos propriamente materiais, as relações e contradições básicas da sociedade (DRAIBE, 1985, p. 82).

Ao exprimir as contradições e relações da sociedade, o Estado traz para dentro de si os conflitos sociais e passa ser o seu principal mediador, produzindo mais um traço preeminente da política nacional, o corporativismo. Como explicado por Nunes (2003) a gramática do corporativismo consiste no Estado transplantar para a sua burocracia e representação grupos antagônicos (e.g. industriais e operários) com a finalidade de amenizar os conflitos e atender interesses conflitantes. No Brasil, a intermediação de interesses e a correção de falhas de mercado será característica do poder estatal, ainda que dando preferência a determinados grupos e classes ao longo de sua história. O corporativismo representa o esforço de eliminar os padrões clientelistas da política, sem embargo, os dois padrões coexistem, ambos apresentam a mesma funções. A diferença é que um deles é restrito a grupos estabelecidos e legalizada dentro do Estado, corporativismo. Com hierarquias estabelecidas e reconhecidas pelo poder estatal. Nessa perspectiva o clientelismo é caracterizado por Edson Nunes como:

...um sistema de controle do fluxo de recursos materiais e de intermediação de interesses, no qual não há número fixo ou organizado de unidades constitutivas. As unidades constitutivas do clientelismo são agrupamentos, pirâmides ou redes baseados em relações pessoais que repousam em troca generalizada. As unidades clientelistas disputam frequentemente o controle do fluxo de recursos dentro de um determinado território. A participação em redes clientelistas não está codificada em

nenhum tipo de regulamento formal; os arranjos hierárquicos no interior das redes estão baseados em consentimento individual e não gozam de respaldo jurídico (NUNES, 2003, pp. 40-41)

No mesmo sentido, Draibe (op. cit) atribui à criação do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, em 1931, e a criação de departamento técnicos vinculados ao mesmo, como o Departamento Nacional do Trabalho, em 1932, o estabelecimento das bases institucionais para regulação as relações de trabalho. Que tem seu significado mais geral expressão pela “estatização da luta econômica de classes” (p. 92), doravante sofrendo intervenção estatal. A instituição da Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT) em 1942 e a estruturação do sindicalismo aprofundarão esse movimento.

Ainda na obra de Nunes (2003), outro modo adotado pelo Estado para contrabalançar o clientelismo é o insulamento burocrático. O insulamento é uma estratégia de contornar métodos patrimonialistas e clientelistas através de “ilhas de racionalidade” (p. 35) e de especialização, de acordo com o autor, os atores estatais sempre procurarão insular aquilo que consideram o seu “núcleo técnico (ibid.)”. Para tal, as agências estatais devem deter alto grau de apoio de atores selecionados em seu ambiente de atuação. Para Nunes (2003) e Draibe (1985), os principais atores do caso nacional são as elites industriais nacionais e internacionais. Para constituir o insulamento é necessário reduzir os limites da arena de formulação de políticas, o que abarca a exclusão dos partidos políticos, Congresso Nacional e demandas populares. Cabe mencionar que de maneira alguma o insulamento é um processo apolítico, existem disputas internas e alocações de atores, do mesmo modo em que diferentes agências insuladas podem ser priorizadas de acordo com os objetivos do presidente (GEDDES, 1986).

Os principais exemplos de agências com alto grau de insulamento no período varguista são o Departamento de Administração do Serviço Público (DASP) e o BNDES.⁴ À luz disso, a primeira gestão varguista foi responsável pela criação de órgãos e empresas públicas encarregadas da organização e implementação da industrialização nacional, como o DASP, o Conselho Federal de Comércio Exterior (CFCE), o Conselho Técnico de Economia e Finanças (CTEF) e a Comissão de Planejamento Econômico (CPE).

⁴ Agências insuladas e insulamento burocrático não são exclusivos à realidade brasileira, mas são características de países com desenvolvimento capitalista retardatário. Dois exemplos de destaque, com características análogas ao DASP, no que concerne países de capitalismo tardio, são o Ministry of International Trade and Industry (MITI) do Japão (JOHNSON, 1982) e o Economic Planning Board (EPB) da Coreia do Sul (AMSDEN, 1992).

O DASP é o órgão fundamental para a burocratização⁵ do Estado brasileiro. Antes disso, já haviam sido criados dois órgãos fundamentais para o planejamento econômico nacional: o Ministério do Trabalho, da Indústria e Comércio e o Conselho Federal de Comércio Exterior, ambos a partir de 1930. Com isso, surge a necessidade de uma burocracia qualificada, sendo o DASP responsável por recrutá-la e capacitá-la, visto que, até então, os critérios para a seleção dos burocratas eram meramente clientelistas e patrimonialistas, não atendendo às necessidades impessoais do Estado. A partir de 1936, e depois reforçado com a criação do DASP em 1937, se instauram os concursos para a contratação de funcionários públicos, sendo o órgão também responsável pela adoção de:

[...] critérios gerais e uniformes de classificação de cargos, organização dos serviços de pessoal e de seu aperfeiçoamento sistemático, administração orçamentária, padronização das compras do Estado, racionalização geral de métodos (BRESSER, 2015, p.130).

Vargas, a partir do estabelecimento do DASP, sinaliza o distanciamento dos padrões clientelistas que pautavam a República Velha, trazendo à tona o modelo estatal nacional-desenvolvimentista. Diante disso, o Estado passou a contar com uma burocracia para atender os seus desígnios. Ela se divide em duas: a do Estado (de funcionários públicos do aparelho do Estado) e a das Estatais (de funcionários também públicos, mas das estatais) que agora constituem novo ator da política nacional (CARDOSO, 1975). A criação do DASP não apenas se tratou de capacitar o Estado para uma atuação mais centralizada, mas também estrutura-lo para uma maior abrangência de seu poder infraestrutural, com a finalidade de garantir o seu desenvolvimento capitalista a partir de seu próprio aparato.

Desta forma, de 1930 a 1945, fora desencadeado um processo de mudança no Brasil que continha: intervenção estatal na economia, por meio de agências, protecionismo e transferência do processo decisório econômico à esfera executiva federal; centralização política, modernização e racionalização do aparelho do Estado; incorporação do trabalho sob o padrão corporativo; e mais importante “redefinição dos padrões de relacionamento entre oligarquias locais e estaduais, intensificação das trocas entre governo federal e os grupos

⁵ De acordo com Max Weber (1982), burocracia é uma estrutura organizativa caracterizada por regras e procedimentos explícitos e regularizados, divisão de responsabilidades e especialização do trabalho, hierarquia e relações impessoais. Distingue-se de outras formas de organização por privilegiar o recrutamento meritocrático de seu quadro de funcionários. Sobre burocracia weberiana no Brasil ver Schneider (2013).

estaduais, com simultânea centralização dos instrumentos para exercício do clientelismo” (NUNES, 2003, p. 49).

Em consonância com Nunes, Draibe (op. cit.) descreve de modo semelhante o processo de centralização política e aumento da capacitação do Estado. Fazendo com que haja mediação dos conflitos e, através disso, conferindo maior autonomia estatal.

As correlações de forças que se estruturaram ao longo do período 30-45 constituíram, sem dúvida, a base social e política sobre a qual se estabeleceram, simultaneamente, as possibilidades da ação intervencionista e seus limites, que se expressavam na própria materialidade do aparelhos econômico e de seu âmbito de atuação. Entretanto, sobre essa base estrutural, se definiu e tomou forma uma direção econômica estatal que *sintetizou* os diferentes interesses sociais sobre os quais se erigia com autonomia, mas não se reduzia a eles, com se fosse um somatório de elementos pressões e conflitos que o Estado haveria de contemplar (DRAIBE, 1985, p. 99). (Grifos da autora)

Isto é, ocorre no Brasil uma maior centralização das decisões, a criação de agências centralizadas e a padronização do modo de ação refletem, novamente, o crescimento do poder infraestrutural. Desse ponto em diante, a especialização e capacitação da burocracia estatal, formada a partir do Estado novo, cumprirá um papel no direcionamento de políticas nacionais. Fator muito importante para a consolidação da infraestrutura nacional, bem como o *modus operandi* das políticas de desenvolvimento até o fim da década de 1980. Acreditamos, portanto, que a caracterização feita sobre o primeiro governo Vargas e da mudança do Estado é indispensável para entender a maneira pela qual o Estado brasileiro passou a operar seus investimentos em infraestrutura.

O Estado brasileiro passou a ser o principal responsável nos investimentos de infraestrutura, atuando tanto para tornar o território nacional atrativo para investimentos quanto para acabar com gargalos estruturais em setores como o de transporte, escoamento de produção e energia. Segundo Bastos (2006), o novo governo tomou a responsabilidade de muitas obras de longo prazo que não interessavam à iniciativa privada, uma vez que apresentavam uma taxa baixa com relação ao retorno do investimento inicial.

Neste período, as principais políticas nacionais em infraestrutura ainda se concentravam no âmbito da infraestrutura econômica e industrial, estando as infraestruturas social e urbana restritas a alçada dos municípios. No entanto, ocorreram algumas tentativas de maior abrangência nacional em torno do saneamento. Em 1940, foi criado o Departamento

Nacional de Obras de Saneamento (DNOS) com o intuito de permitir intervenção em escala nacional por parte do governo federal (FAGNANI, 2005). O DNOS foi responsável, pela construção de barragens, canalização de córregos e abastecimento de água, urbano e rural (CARNEIRO, 2011). Todavia, ressalva-se que o DNOS não teve capacidade financeira para arcar com a demanda nacional de saneamento, sendo o seu foco de ação a região da baixada fluminense. Somente a partir de 1964 surgem planos nacionais na área de infraestrutura social, como os programas de habitação através da criação do Banco Nacional de Habitação (BNH) em 1964, e de saneamento, com o Plano Nacional de Saneamento (PLANASA) (discutido na próxima seção). No estudo do IPEA (2010) sobre a infraestrutura social, vemos algumas das limitações do DNOS:

A partir de 1940, o Departamento Nacional de Obras de Saneamento (DNOS), assumiu, em grande medida, a implantação de sistemas de abastecimento de água e esgotamento sanitário, entregando-os às administrações diretas municipais após a sua construção. Essa prática mostrou-se frágil, sobretudo quando os municípios, incapazes de administrar e manter os próprios sistemas permitia a sua deterioração e o desperdício dos investimentos realizados pelo governo federal. Assim, a titularidade legal dos municípios na gestão dos serviços de saneamento não era garantia de organização adequada e eficiente dos serviços. Este modelo de gestão foi bastante questionado pelo pertencimento a um caixa único da prefeitura, sujeito a ingerências políticas, às práticas clientelistas e corrupção (IPEA, 2010, p.427).

Com a queda de Vargas e o retorno de eleições presidenciais, Eurico Gaspar Dutra (1946-1950) assume a presidência e promove alterações na política econômica, suavizando o desenvolvimentismo. O governo diminui a autonomia das políticas de desenvolvimento nas áreas da indústria e da infraestrutura, praticamente alinhando-se politicamente aos interesses da grande empresa estrangeira. Embora não tenham acontecido privatizações de empresas nacionais, houve maior abertura e tolerância ao capital estrangeiro no que tange o PSI. Todavia, após o governo de Dutra, Vargas foi reeleito com a plataforma de buscar novamente aprimorar os canais de ação estatal no desenvolvimento, uma vez que a infraestrutura brasileira ainda era considerada obsoleta (FURTADO, 2007).

Celso Furtado (1964) afirma que, até a década de 1950, o Brasil detinha uma infraestrutura montada exclusivamente para atender os interesses dos setores econômicos predominantes durante o Império e a República Velha. Para Furtado, o poder público sob o desenvolvimentismo seria o responsável por comandar o esforço de modernização da infraestrutura, para que o processo de industrialização, iniciado a partir de 1930, mantivesse seu curso.

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 infraestruturais 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.58).

Furtado evidencia a falta de interesse das classes dominantes em executar um plano nacional de desenvolvimento de longo prazo. A afirmação do autor demonstra a importância que Furtado delegava ao papel do Estado, tido como o grande encarregado de todas as obras e medidas necessárias para um projeto nacional. Além disso, Bastos (2006) demonstra que, durante os anos 1950, a política nacional-desenvolvimentista não tinha ojeriza ao capital privado ou estrangeiro e, em diversas vezes, via como necessária sua participação na formulação de suas políticas. Bastos ilustra o modo de atuação do nacional-desenvolvimentismo a partir de 1930, bem como o realismo e flexibilidade da política nacional desenvolvimentista frente aos investimentos externos, tendo como exemplo a questão siderúrgica. Destarte, Bastos (2006), ao abordar a questão siderúrgica na retórica nacionalista, afirma que

[...] discursos e iniciativas de Vargas não deixavam de conclamar investidores estrangeiros a colaborar para a superação dos obstáculos ao desenvolvimento nacional, em parte porque os fundos públicos não eram suficientes para a tarefa. De fato, o nacionalismo de Vargas mostrou-se politicamente realista, flexível e paciente a ponto de procurar explorar várias possibilidades de atração de filiais estrangeiras, ao invés de seguir as propostas de militares, técnicos e políticos nacionalistas locais, vinculados em torno à Comissão Nacional de Siderurgia desde 1931, e proponentes precoces de uma solução estatal para a questão (BASTOS, 2006, p.253).

O segundo governo varguista, agora no período democrático, tinha como objetivos na política de infraestrutura não apenas adequar a oferta dos serviços à demanda que se impunha, mas superar tal demanda (LIMA, 2012). Dessa maneira, visava-se impressão de uma dinâmica própria à infraestrutura. Logo, para arcar com os objetivos da industrialização de base, o nacional-desenvolvimentismo tratou a infraestrutura aos moldes de Hirschman (1961), i.e., como capital social básico, fazendo com que um grande volume de inversões fosse necessário.

Para atingir as metas de superação da demanda de infraestrutura, o Estado brasileiro necessitava de ferramentas de *funding*. O mecanismo cunhado foi a criação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE). O Banco foi criado no segundo governo

Vargas, em 1952, e seu objetivo era o repasse de verbas provenientes de auxílio norte-americano obtido através Comissão Mista Brasil-Estados Unidos (CMBEU). Através da comissão é feita uma promessa de financiamento de 22 bilhões de cruzeiros pelo Banco Interamericano de Reconstrução e Desenvolvimento (BID) e assim o Banco é criado, para gerir os recursos provenientes do BID, direcionando-os à indústria de acordo com os interesses do governo (SKIDMORE, 1982). Ao BNDES caberá, ao longo da trajetória da economia brasileira, implementar um direcionamento da dinâmica de investimento global da economia. Deste modo, funcionando na prática como agência planificadora do planejamento governamental (DRAIBE, 1985).

Os recursos do BID não foram entregues ao BNDES em sua totalidade, forçando a instituição a trabalhar com menos capital do que o esperado, trazendo dificuldade para o Banco colocar em prática sua política de repasses à infraestrutura e à indústria. De acordo com Luciano Martins (1985), o Banco Mundial e o Eximbank exigiam o comprometimento de recursos internos equivalentes ao aporte em moeda estrangeira, além da garantia de que os recursos assim reunidos fossem empregados de maneira “racional”, ou seja, de acordo com a ortodoxia econômica. O emprego dos recursos de maneira “irracional” seria a política econômica nacional-desenvolvimentista do governo Vargas, como a criação da Petrobras e da Eletrobrás, que ainda estavam em discussão na época.

Em síntese: o novo organismo seria o *locus* de um novo tipo de ação administrativa e, simultaneamente, um polo de poder. Após longo debate parlamentar, o Banco é criado em meados de 1952, sob forma de uma autarquia subordinada ao Ministro da Fazenda e dispondo da garantia de poder contar com recursos próprios (o adicional do Imposto de Renda, entre outros), por um período de cinco anos. A esses recursos de origem interna se deveriam somar os provenientes do prometido financiamento internacional (MARTINS, 1985, p.86).

As políticas de fomento à infraestrutura e indústria não eram vistas com bons olhos pelos organismos financeiros internacionais, nem pelos idealizadores da comissão mista, que buscavam uma cooperação com os Estados Unidos e uma maior abertura da economia brasileira. Após serem reduzidos a um terço do prometido, os financiamentos externos cessam em 1958 (MARTINS, 1985).

A partir desse período, em que o banco, quase virtualmente desativado, conta com menos recursos, o seu caráter institucional passa a ser moldado de forma mais notável. Visando a sobrevivência da instituição, são criados quadros intermediários, que fazem alianças políticas dentro e fora do aparelho estatal. Na ausência de capitais, o banco passa a

acumular conhecimentos e a tecer estratégias de ação global, desenvolvendo técnicas de análises de projetos a partir da ideia de subdesenvolvimento e com a abordagem estruturalista. Esses conceitos foram resultantes da cooperação Cepal-BNDES, estabelecida ainda em 1953 (MARTINS, 1985).

Os quadros iniciais do Banco se constituem e se consolidam, portanto, pensando gestalticamente os problemas brasileiros, independentemente nas diretorias políticas que lhe são impostas, e, ao mesmo tempo, se dotam daquilo que constitui o recurso político por excelência da tecnocracia: o controle da informação. Recurso este, por assim dizer, *ampliado*, pelo próprio fato de que a abordagem 'estrutural' levava o Banco a reunir a informação econômica antes segmentada e dispersa por vários órgãos de administração (MARTINS, 1985, p.87, grifo do autor).

O fato de o BNDES ser uma autarquia na época faz com que o recrutamento e o treinamento do seu pessoal sejam menos sujeitos a intervenções e influências do poder central. Como citado anteriormente, o Banco é uma agência burocraticamente insulada. Contando com burocracia de formação interna, perspectivas de carreira e estabilidade empregatícia, a agência se encontrava insulada das demandas populares e do congresso ou mesmo partidos políticos, limitando as contendas com demais entes políticos, o Banco realizava parcerias de formulação com o executivo nacional, e elites industriais. Isso não quer dizer que a ação da entidade não seja politizada, Vargas e JK, por exemplo, articularam relações de cunho corporativo e mesmo clientelista, enquanto utilizavam-se desse aparo burocrático (NUNES, 2003). Desse modo, o banco passa a funcionar como uma *think-tank*, passando a ter um caráter institucional diferenciando, presente antes apenas em quadros como o Itamaraty e o Banco do Brasil. Esses fatores foram de grande importância para o BNDES executar um papel fundamental no Plano de Metas do governo de Juscelino Kubitschek (JK) e lançar-se em uma campanha com a finalidade de angariar mais recursos.

De fato, os compromissos táticos em benefício de uma estratégia; a luta interna entre facções em torno de concepções distintas de desenvolvimento e, ao mesmo tempo, a formação de um *esprit de corps* capaz de manter a unidade básica do organismo para efeitos externos; a procura de afirmação de sua personalidade própria e autônoma; a confrontação com o Governo sempre que aquela personalidade era percebida como ameaçada (MARTINS, 1985, p.93-94).

A consolidação do BNDES como banco de fomento de longo prazo à infraestrutura foi fundamental para os governos seguintes. O governo de Juscelino Kubitschek, por exemplo, fez do BNDE um dos principais instrumentos de investimento em infraestrutura e indústria. A principal política econômica de JK foi o plano de metas, colocado em prática ao longo de seu

mandato (1956-1960). Para fins de exemplo, o investimento em infraestrutura energética foi de 43,4% (LESSA, 1981) do total dos investimentos planejados.

Outra questão relevante foi também a utilização do aparato criado durante o governo Vargas, especialmente no tocante aos projetos de infraestrutura, 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 estrangeiros tenham sido solucionadas de modo bastante distinto do imaginado por Vargas ao preparar o esquema institucional de seu governo (LIMA, 2012, p.65).

O governo JK de fato lançou mão do aparato estatal que foi estabelecido a partir da década de 1930. No entanto, é a partir de sua administração que começa a se desenhar a dinâmica do “tripé” (grande empresa estatal, a empresa privada nacional e a empresa privada estrangeira) (EVANS, 1980). Ou seja, o capital estatal detinha a indústria de base, enquanto o capital estrangeiro era incentivado pelo Estado para integrar setores de maior tecnologia e densidade, e o capital nacional entrava em setores complementares de tecnologia média. Nos termos do desenvolvimentismo, o tripé, representa a corrente “não nacionalista” (BIELSCHOWSKY, 2016, p. 105) ou a “ala direita” (ibid.) dessa corrente econômica. Diferentemente da corrente de Celso Furtado, que buscava um planejamento econômico de desenvolvimento integrado e nacionalista sempre que possível, a ala direita, que tinha como seu principal expoente o economista Roberto Campos (que fora presidente do BNDES durante o Plano de Metas), visava o desenvolvimento setorial, com a atração de capitais estrangeiros, inclusive para setores como a mineração. Campos se mostrava contra a solução estatal para os investimentos sempre que havia a possibilidade para uma solução privada. Essa vertente teve o projeto mais próximo das políticas de investimento implantadas pelo executivo. O arranjo político do “tripé” ou a “tríplice aliança” entre empresa estatal, capital estrangeiro e capital privado nacional perdurou até o fim dos anos 1980, com a crise do modelo desenvolvimentista. Um exemplo do “tripé” em obras de infraestrutura é a construção da ponte Rio-Niterói, que teve início em 1968. A ponte teve *funding* estatal e sua estrutura de concreto foi feita por empresas nacionais, mas as suas estruturas metálicas foram de responsabilidade de empresas inglesas (VELLOSO, 2012).

Com o fim do governo de JK, Jânio Quadros (1961-1961) é eleito em 1960, e renuncia sete meses depois de assumir. O vice-presidente eleito, João Goulart (1961-1964), assume a presidência. Em um contexto de crise política houve uma tentativa de maior nacionalização do capitalismo brasileiro. Houve a limitação de remessas de lucro ao exterior, o que gerou

descontentamento para as empresas de capital estrangeiro instaladas no país. Essas medidas foram refletidas nos serviços de infraestrutura, de modo mais notável na infraestrutura energética. As empresas estrangeiras de energia elétrica, sob a alegação de baixa rentabilidade, não realizavam investimentos para a modernização de seus serviços. Todavia, continuavam a repatriar seus lucros. No governo de Jango, então, 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 das Sete Quedas, que mais tarde viria a ser a gigante usina de Itaipu. A Eletrobrás desempenhou um importante papel realizando investimento que possibilitaram a modernização e ampliação da capacidade nacional de produção elétrica (LIMA, 2012, p.66).

O presidente João Goulart delineou políticas favoráveis à distribuição de renda e à inclusão social, através do Plano Trienal. O plano era ambicioso, pois, através de reformas de base como a reforma agrária, urbana e tributária, tinha como um de seus objetivos amenizar a disparidade de renda da população brasileira. Devido à contrariedade que causava entre as elites nacionais, porém, o Plano Trienal foi logo abortado, sem realizar os objetivos que haviam sido propostos.

No início dos anos 1960, o modelo nacional-desenvolvimentista entrou em crise. Pressões redistributivas e problemas relacionados à situação financeira do Estado desenharam uma crise política e econômica. As reformas agrária, urbana e tributária não tiveram sustentação, nem simpatia por parte da elite industrial e agrária nacional. Até 1961, o processo de substituição de importações que teve início com Vargas pôde se sustentar. Ou seja o “Pacto Nacional-Popular” descrito por Bresser-Pereira (2015) – o arranjo corporativista em que houve ganhos para a classe trabalhadora e o capitalismo produtivo nacional – entrava em crise. Esta crise desembocará no “Pacto Autoritário-Modernizante” (ibid.) com o golpe militar de 1964. O ditadura militar, traçou de maneira mais definida o *modus operandi* do desenvolvimentismo brasileiro, baseado principalmente não no desenvolvimento de fato, mas na “modernização” criticada pela CEPAL. Deste ponto em diante dá-se a efetivação do modelo do subdesenvolvimento industrializado.

O subdesenvolvimento industrializado é o que caracteriza o processo de acumulação capitalista nacional durante todo o período militar. Dessa maneira, as principais beneficiadas

pelo processo de expansão do mercado consumidor são as grandes empresas, o que se reverte em novos postos de trabalho, sobretudo para as classes média e alta. Ou seja, estabelece-se um círculo virtuoso no processo concentrador de renda. O subdesenvolvimento industrializado consiste, então, em um mercado diversificado relacionado aos estratos de maior renda da população, que adotam padrões de consumo dos países industrializados. Essa parcela da população, ainda que reduzida em comparação com o número total de habitantes do país, é grande o suficiente para a produção industrial devido à dimensão demográfica do Brasil. Quanto mais concentrada a renda, mais se beneficiam as companhias produtoras de bens de consumo duráveis à elite (FURTADO, 1974; CASTRO e SOUZA, 2008)

Na infraestrutura, a questão é semelhante. Furtado afirma que é provável que a infraestrutura não acompanhasse a frota de automóveis (no que diz respeito à infraestrutura urbana), se o seu consumo estivesse em expansão e, como consequência, haveria problemas de toda a sorte com os automóveis, mais gasto de combustível, ainda que esse processo contribuísse para a expansão do PIB, que avançava em função da dinâmica de consumo das classes altas (FURTADO, 1974).

Consequentemente, quanto mais concentrada é a distribuição de renda, maior é o efeito positivo para a taxa de crescimento do PIB. Desse modo, a mesma quantidade de dinheiro, quando consumida por pessoas ricas, contribui mais para uma aceleração da taxa de crescimento do PIB do que quando consumida por pessoas pobres. Suponhamos que os bens de consumo cuja demanda está em rápida expansão sejam os automóveis; é bem provável que a construção da infraestrutura não acompanhe o crescimento da frota de automóveis e a eficiência no uso dos veículos tenda a declinar. Isto significa mais consumo de combustível e maior número de reparos por quilômetro, como uma consequência dos engarrafamentos de tráfego, etc. Tudo isso também contribuirá para um aumento da taxa de expansão do PIB (FURTADO, 1974, p.108).

A política econômica brasileira utilizou a má distribuição de renda a seu favor. O setor industrial de bens duráveis tinha como principais consumidores as classes de maior poder aquisitivo, no caso a minoria da população que detém um padrão de consumo similar a dos países desenvolvidos. Toda essa produção de bens manufaturados tinha seu excedente exportado, o que aliviava a pressão nos setores de consumo não duráveis e também o balanço de pagamentos (CASTRO; SOUZA, 2008). Bresser-Pereira (1998) descreve o subdesenvolvimento industrializado e as suas disparidades:

O subdesenvolvimento, neste caso, não se define pelo baixo desenvolvimento das forças produtivas, mas, fundamentalmente, pelos profundos desequilíbrios que dividem a economia e a sociedade. De um lado, temos uma minoria constituída de

burgueses e tecnoburocratas que adotam padrões de consumo semelhantes aos dos países centrais, enquanto a massa dos trabalhadores tem um nível de vida extremamente baixo (BRESSER-PEREIRA, 1998, p.71).

Até aqui, procuramos fazer a descrição do processo de subdesenvolvimento industrializado no Brasil, pois ele também imprime seu caráter nas políticas públicas. A defasagem de infraestrutura é um sintoma da má distribuição de renda, bem como da má distribuição geográfica da infraestrutura, devido à concentração de polos industriais que não atendem a um padrão ordenado de desenvolvimento. O modelo desordenado refletido por um processo de desenvolvimento infraestrutural e industrial veloz e concentrador justifica os gargalos que se apresentaram ao longo da história do desenvolvimento nacional.

2.1 O PLANASA

A situação do saneamento básico no Brasil antes do PLANASA era precária. Até os anos 1960, o Brasil detinha o penúltimo lugar da América Latina em termos de abastecimento de água e esgoto. Apenas 45% da população era atendida com abastecimento de água e apenas 24% da população possuía acesso ao esgotamento sanitário (FAGNANI, 2005). Até a formulação do PLANASA o saneamento básico era responsabilidade constitucional dos municípios, o que implica que os serviços de saneamento eram prestados, preponderantemente, pelos governos municipais até o fim dos anos 1960. Havia atuação da iniciativa privada em algumas cidades, sob concessão. Todavia, a situação que se apresentava no final dos anos 1960 não era apropriada, nem institucional e financeiramente, para dar conta dos problemas no setor do saneamento.

O Plano foi o primeiro a institucionalizar um programa abrangente de saneamento básico a nível nacional. Sua principal missão consistia em suprir a demanda de água e esgoto para o país. O êxodo rural era intenso em direção aos grandes centros urbanos do país, gerando um grande processo de macrocefalia urbana e periferização das principais cidades nacionais. A agenda nacional, no entanto, deixava o plano pouco flexível e adaptável, algo que foi padrão nos programas de infraestrutura social e urbana no período, que no caso eram de outras agências federais, como a Empresa Brasileira de Transportes Urbanos (EBTU), a Companhia Brasileira de Trens Urbanos (CBTU) e o Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (INAN) (FAGNANI, 2005).

Hirschman (1961) evidencia a importância das externalidades da infraestrutura no tocante à abrangência e inclusividade dos projetos. Para o autor, o progresso técnico, quando restrito a pontos específicos do território, determina uma série de pressões e compulsões nos pontos alheios ou fronteiriços a esses polos de desenvolvimento. Logo, a ausência de um plano nacional de desenvolvimento de caráter inclusivo e integrador, no sentido da infraestrutura, pode condicionar os investimentos a um perfil cada vez mais concentrador e desigual.

Entretanto, a política econômica da ditadura militar não apresentou uma política econômica uniforme ao longo de sua existência, houveram diversos arranjos políticos empresariais que delinearam as particularidades da política econômica ao longo do regime. No exímio trabalho de Pedro Henrique Pedreira Campos (2014), há a descrição de cada um dos diferentes alinhamentos do regime no tocante ao seu engajamento com empreiteiras e o capitalismo produtivo nacional: de 1964-1967/1968 há o período de “implantação do regime” (p. 333) em que houve predomínio do capital estrangeiro e se impôs a lógica monetarista sobre as políticas públicas; de 1967/1968-1974 ocorre uma alteração nas forças empresarias, liderada pelo capital industrial paulista sob escopo expansionista, relegando o capital estrangeiro a posições mais seletivas; já em 1974-1977/1979 as forças político empresariais se recompõe, há menor preponderância do empresariado paulista, há foco de obras no nordeste; o último período de 1977/1979-1985 é o período de esfacelamento político e crise econômica compondo um cenário de incerteza.

O PLANASA, que corresponde em seu estabelecimento ao período de 1967/1968-1974, é um dos exemplos do subdesenvolvimento industrializado. Ainda que exitoso em muitos aspectos, principalmente na distribuição de água, os objetivos em relação ao esgotamento sanitário ficaram aquém do esperado. O Plano tem na sua lógica de acumulação a rentabilidade dos investimentos, pois um dos seus principais alicerces era a empresa privada. As empresas visavam lucros em curto prazo, o que contribuiu para as falhas que ocorreram durante a vigência do plano. O plano de saneamento tem suas origens no Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG), que foi posto em prática logo após a chegada dos militares ao poder, em 1964. Foi um plano de ajuste com caráter mais ortodoxo, além de ter sido catalizador do arquivamento da agenda social e econômica mais inclusiva que vinha sendo uma das marcas do governo de João Goulart.

De acordo com Pires (1993), o PLANASA era concentrado principalmente em empresas privadas, o que nos leva a problemática, na qual os serviços de infraestrutura não

devem ser sujeitos a lei de mercado, exclusivamente. Levando em consideração a necessidade de lucratividade por parte dessas empresas, o lucro em curto prazo teve mais atenção do que a qualidade e efetividade do serviço público prestado. Fagnani (2005), ao demonstrar o processo de execução das obras do PLANASA, afirma que os financiamentos eram provenientes do Banco Nacional de Habitação mediante a garantia de lucros por parte das concessionárias para viabilizar os projetos. Exigia-se que as Concessionárias Estaduais de Saneamento (CES) gerassem lucros operacionais suficientes para amortizar os empréstimos contraídos com o BNH (FGTS) e com os governos estaduais (FAE). Para atingir essa meta operacional, as CES deveriam ser geridas em moldes empresariais, segundo a “lógica privada” (FAGNANI, 2005, p.7), ou seja, pautando suas obras pela expectativa de lucro.

Para compreendermos a lógica político empresarial do papel das empreiteiras e a intervenção estatal no setor do saneamento é necessário compreender o BNH e o que veio a ser seu propósito político, uma agência que fomentaria acordos particularistas com as grandes empreiteiras, consoando com Edson Nunes (2003) que afirma que o clientelismo é nacionalizado, e o Estado transforma-se no “todo poderoso *patrón*” (p. 55). Segundo Campos (2014, p. 398) “De todas as agências da sociedade política que atendiam os empreiteiros, a que mais representava a ditadura era o BNH”. As obras tinha como finalidade gerar serviço as empreiteiras, no setor de habitação as moradias se mostravam precárias e eram colocadas em lugares isolados dos grandes centros. Pode-se afirmar que as grandes obras serviam mais às construtoras do que a população atendida.

Essa lógica de manutenção das finanças explica os resultados díspares entre o abastecimento de água e esgoto que foram construídos pelo PLANASA. A situação do esgoto era mais precária assim que o plano começou com apenas 1/5 da população tendo acesso a esse serviço. Esse dado, no entanto, não fez com que os tecnocratas do setor investissem nas necessidades mais latentes da população. Não obstante, o fornecimento de água chegou a 80% dos domicílios planejados (PIRES, 1993). Na rede pública de abastecimento de água, entre 1970 e 1985, o número de domicílios particulares urbanos com abastecimento subiu de 54% para 86%. O que fez com que o PLANASA cumprisse sua meta no quesito água. Todavia, no abastecimento de esgoto não ocorreu o mesmo e, no final do mesmo período, apenas 35% dos domicílios estavam ligados à rede geral de esgotos.

[...] os resultados insatisfatórios obtidos no tocante ao esgoto sanitário representam um dos principais fatores limitantes do PLANASA. No seu início, a situação do esgoto era extremamente precária. Em 1970, apenas 21% da população urbana brasileira residia em domicílios particulares permanentes, com instalações sanitárias

ligadas à rede geral; 22% utilizavam-se de fossas sépticas, 39% serviam-se de fossas rudimentares e 18% utilizavam-se de “outros” expedientes, ou simplesmente não possuíam forma alguma de escoamento dos detritos (FAGNANI, 2005, p.41).

Campos (op. cit.) exprime que as obras de saneamento financiadas pelo BNH transformaram-se em grandes oportunidades para o setor de construção pesada. O Sistema Financeiro de Saneamento (SFS) viabilizou outro ator na política de saneamento básico: a Companhia Estadual de Saneamento Básico (CESB). As CESBs eram o instrumento com o qual a política de subsídios cruzados do Plano funcionava. Como as tarifas deveriam ser mais baixas para usuários de menor poder aquisitivo, os municípios, que eram legalmente encarregados de prestar os serviços, abriam mão da prestação em favor das CESBs para que aqueles municípios que apresentassem superávit compensassem os que eram deficitários.

O Fundo de Água e Esgoto (FAE) foi o instrumento responsável pela dotação das CESBs com recursos do plano. Os recursos eram provenientes das três esferas de governo, “25% eram correspondentes à contrapartida dos municípios, 37,5% dos estados; e 37,5% da União, garantidos por meio de empréstimos do Sistema financeiro de Saneamento (SFS), pertencente ao BNH” [...]. Na década de 1970, a grande disponibilidade de recursos provenientes do FGTS para aplicação em infraestrutura urbana teve essencial importância na realização do PLANASA. Na concepção do plano, as esferas estaduais garantiriam uma gestão e ciente por apresentarem maior capacidade técnica e financeira que os municípios, englobando também a pretensa viabilidade de operação de um conjunto de sistemas municipais, em função dos ganhos em economias de escala. Tal lógica apresentava grande conformidade com a orientação básica das grandes empresas privadas, diferindo apenas por se tratar de grandes instituições públicas. Estas teriam condições de investir em pesquisa, tecnologia e inovação, diferentemente das pequenas burocracias locais (IPEA, 2010, p.429).

Sem embargo, os empréstimos advindos do SFS e as obras realizadas pelas grandes construtoras para as CESBs continuaram a concentrar o sistema. A concessionária de São Paulo, Sabesp, recebeu a maior parte das verbas do SFS, correspondendo a 77,4% dos investimentos nacionais no setor entre os anos 1973 a 1984 (CAMPOS, 2014). De modo geral, o PLANASA acabou por desconsiderar as necessidades das parcelas de mais baixa renda da população brasileira entre os anos 1970 e 1980. Ainda que o abastecimento de água tenha sido exitoso em certa medida, houve um tratamento desproporcional em relação ao segmento mais precário do setor, o de esgotamento sanitário. Essa disparidade pode ser explicada pelo fato de que os programas de infraestrutura são políticas que se executam em longo prazo, o que entra em conflito com a lógica da eficiência econômica do mercado, baseada em retornos lucrativos no curto prazo. A escolha de obras com maior retorno fez com que a maior parcela do território atendida pelo PLANASA consistisse nas áreas mais

desenvolvidas do país, para as quais o custo seria mais baixo e os retornos mais imediatos. Desse modo, os setores cujo investimento inicial era mais elevado, foram descartados pelo seu baixo retorno financeiro.

O descaso do Plano frente à questão do esgotamento sanitário também é resultado do alto custo de implantação do sistema, sendo mais elevado do que o abastecimento de água. Seria mais viável, técnica e financeiramente, que não houvesse ampliação no atendimento, uma vez que a maior parte da população que possuía acesso ao serviço de esgoto se concentrava nas grandes cidades, o custo de expandir para núcleos urbanos menores era alto e o retorno era baixo. Fagnani (2005) atribui esse tipo de abordagem frente ao saneamento básico ao caráter conservador da modernização do saneamento. A regra da autoconservação financeira, adotada pelo setor privado, foi um aspecto restritivo majoritário no tocante a novos investimentos.

Em suma, a reforma institucional e financeira da intervenção estatal no saneamento básico, realizada no pós-64, potencializou essa intervenção, fato observado pela efetiva ampliação da oferta de serviços de abastecimento de água. Todavia, a prevalência da regra da autossustentação financeira revelou-se como uma das faces do caráter conservador dessa modernização, que se refletiu, especialmente, no descaso em relação à grave problemática do esgoto sanitário (FAGNANI, 2005, p.9).

Para demonstrar a disparidade do investimento entre distribuição de água e esgotamento sanitário seguem as tabelas 2 e 3 de investimentos do PLANASA nas respectivas áreas:

Tabela 2 – Investimentos realizados em abastecimento de água com recursos PLANASA/PRONURB e do OGU – 1980/1993 (em US\$)

Anos	Fonte de Recursos		Total
	Tesouro	PLANASA/PRONURB	
1980	648.55	599,430.75	600,079.30
1981	13,156.50	851,458.37	864,614.87
1982	13,541.39	702,448.25	715,989.64
1983	6.063,32	448,684.78	454,748.10
1984	3,795.53	300,886.69	304,682.22
1985	5,315.07	442,313.37	447,628.44
1986	15,302.79	383,068.93	398,371.72

Tabela 2 - Investimentos realizados em abastecimento de água com recursos PLANASA/PRONURB e do OGU – 1980/1993 (em US\$)

Fonte de Recursos			
Anos	Tesouro	PLANASA/PRONURB	Total
1987	15,764.68	478,099.05	493,863.73
1988	19,687.24	705,925.66	725,612.90
1989	33,053.00	476,935.19	509,988.19
1990	64,377.82	543,459.41	607,958.38
1991	60,377.82	411,570.58	471,948.40
1992	108,842.93	150,889.91	259,732.84
1993	174,290.48	95,362.15	269,652.63
Total	534,338.27	6,590,533.09	7,124,871.36

Fonte: Nozaki, 2007.

Tabela 3 – Investimentos realizados em esgotamento sanitário com recursos do PLANASA/PRONURB e do OGU – 1980/1983 (em US\$)

Fonte de Recursos			
Anos	Tesouro	PLANASA/PRONURB	Total
1980	1,391.78	241,808.85	243,200.63
1981	1,668.55	342,023.40	343,691.95
1982	1,041.19	337,772.59	338,813.78
1983	546.02	155,958.37	156,531.39
1984	409.20	80,336.37	80,745.57
1985	161.68	166,596.75	166,758.43
1986	651.66	252,517.13	253,168.79
1987	4,199.14	401,418.12	495,617.26
1988	1,006.51	449,812.67	450,822.18
1989	4,275.62	282,144.28	286,419.90
1990	14,679.84	282,484.86	197,164.70
1991	24,377.84	118,881.47	143,259.31
1992	40,503.42	55,141.20	95,644.62
1993	67,380.03	34,276.72	101,656.75
Total	162,292.48	3,201,202.78	3,363,495.26

Fonte: Nozaki, 2007.

As tabelas 2 e 3 evidenciam a diferença no investimento na distribuição de água e no esgotamento sanitário. Os investimentos, de 1980 até 1993, apresentam uma proporção para a

distribuição de água maior do que o dobro do investimento em esgotos no mesmo período. Os dados retratam a prática do Plano de concentrar seus investimentos na distribuição de água em detrimento ao setor mais deficitário no saneamento básico, o esgotamento sanitário. Visto isso, é necessário traçar um paralelo entre o fornecimento de infraestrutura social e o modelo de desenvolvimento apresentado pelo Brasil até então. Vimos que, a partir da reforma administrativa feita por Vargas, com a criação do DASP, a burocracia se tornou uma peça importante da política brasileira. Essa mesma burocracia buscou dar mais capacidades ao Estado e colocar em prática um plano nacional de desenvolvimento. No entanto, o tom das ações nos governos anteriores, de Vargas e Goulart, era mais inclusivo e de longo prazo. A partir do golpe civil-militar de 1964, a tecnocracia surge ainda mais forte como agente político de modo a manter a legitimidade do regime (BRESSER-PEREIRA, 2015).

A partir da modernização conservadora é compreensível a dinâmica apresentada por políticas públicas como o PLANASA; ancorado em empresas privadas de construção, em parceria com a burocracia tecnocrática estatal, sob um plano nacional dependente da desigualdade de renda. O padrão de modernização conservadora se repete no fornecimento de saneamento, pois os locais com melhor atendimento, tanto de esgoto quanto de água, foram os domicílios mais ricos nas regiões mais urbanizadas e ricas do país. As políticas públicas de saneamento no Brasil, apesar de beneficiarem a população em relação à distribuição de água, não fizeram o mesmo no esgotamento sanitário. Fagnani (2005) atribui essa característica ao aspecto “conservador” de déficit zero. O setor de menor renda, que não tinha representação política, tampouco peso econômico em um país cuja dinâmica econômica estava vinculada às classes mais altas, não teve suas demandas ouvidas até o fim do regime militar. Nesse sentido, a interpretação de Campos (op. cit.) está acordante com o ponto de vista deste trabalho com relação aos PLANASA e o período autoritário uma vez que as obras e os grandes planos nacionais não constituíam projetos ambiciosos que visavam a universalização e o bem comum, mas sim demonstram o poder do setor empresarial da construção, permitindo a transferência de recursos públicos para grandes grupos empresariais que, assim, puderam se capacitar e ter papel expressivo na política econômica nacional mesmo após o período autoritário, como veremos no último capítulo ao estudar o período Lula.

O modelo de desenvolvimento capitalista da ditadura correspondente ao período 1974-1977/1979, como explicitado por Campos (2014), dura até o segundo choque do petróleo, que teve como resposta o II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND). O objetivo do Plano era diminuir a dependência brasileira de recursos externos e mesmo tecnologia externa

advinda de multinacionais. O discurso do plano era de foco na distribuição de renda; acabar com os pontos de pobreza absoluta e, mais interessante, buscar o autoabastecimento e a “criação de novas vantagens comparativas” (CASTRO, SOUZA, 2008). Os programas previstos pelo plano baseavam-se no fomento em longo prazo. A criação de novas vantagens comparativas indicava distanciamento do modelo de modernização conservadora, pois implicaria em progresso técnico e social, aos moldes cepalinos.

O Plano, apesar de ambicioso, foi apresentado em um contexto de crise no qual a alta do preço do petróleo prejudicou as indústrias de modo geral. Nesse cenário, houve aumento da inflação e diminuição do consumo por parte dos estratos sociais consumidores de bens duráveis. Além disso, houve oposição política ao plano, as prioridades entre ministros e a classe empresarial eram diferentes. Sua proposição, de certa forma distributiva se comparada aos outros planos do período militar, uma vez que no Plano constava nos objetivos: “Realizar política de melhoria da distribuição de renda, pessoal e regional, simultaneamente com o crescimento econômico.” (II PND, 1975, p. 29). A proposta também projetava inversões no nordeste e na periferia dos grandes centros urbanos com o objetivo de eliminar os focos de pobreza absoluta com foco no aumento de renda real das “classes médias e trabalhadoras” (Ibid, p. 35). Essa nova dinâmica implicaria em mudança do padrão econômico e social brasileiro, encontrando-se com os interesses das classes tecnoburocráticas e empresariais. A aliança política inviabilizou a parte do II PND que dava atenção à redução da pobreza, e o plano encontrou outros obstáculos.

Por exemplo, a crise da dívida, proveniente do aumento dos juros pelos Estados Unidos, e o enfraquecimento e perda de legitimidade do governo militar, levando à abertura política e a volta da democracia. No período de crises, principalmente de 1979 em diante, os planos de infraestrutura e suas obras foram pouco significativas (FAGNANI, 2011). Houve esforço na manutenção da infraestrutura existente, por parte do BNDES, mas, por falta de recursos e capacidade financeira, sem embargo não ocorre ampliação (BNDES, 2012). A crise coincide com o avanço da reorganização da sociedade civil pelo fim da ditadura militar, isto é, entra em colapso o Pacto Autoritário-Modernizante que fora instituído pela tecnoburocracia e a burguesia nacional a partir do golpe militar de 1964 (BRESSER-PEREIRA, 2015). Ocorre do desmantelamento desse acordo de classes, a burguesia industrial passa a vislumbrar a opção democrática como maneira mais factível de executar a sua hegemonia política como classe. A crise econômica no final da década de 1970 coadjuva para esse debacle, tornando a opção conservadora, – que fez da burguesia industrial (empreiteiras)

como ator de peso – a qual permeou as políticas de saneamento se esgote como opção política viável.

A crise econômica agravou o quadro social, sobretudo pelas suas consequências sobre o mercado de trabalho (emprego e renda). Supõe-se que a recessão também repercutiu negativamente sobre as demais condições de vida e, especialmente, sobre o acesso aos serviços sociais mais básicos – embora esse dimensionamento seja difícil de comprovar, dada a precariedade dos indicadores disponíveis (FAGNANI, 2005, p.24-25).

As receitas das contribuições sociais (previdência, atenção médica previdenciária, assistência social, saneamento e habitação) caíram 30% no biênio 1982-83. O gasto social federal total caiu 27% (FAGNANI, 2005). Se no período do milagre econômico o PLANASA foi viável, ao fim do ciclo virtuoso o Plano já não se sustentou. Portanto, é possível afirmar que o esgotamento da estratégia conservadora, que era a base dos planos sociais, foi fortemente influenciado sob dois aspectos. Primeiro, a reorganização da sociedade civil, que foi responsável por aflorar maiores demandas por melhores condições de vida. E, em segundo lugar, a forte recessão econômica do fim dos anos 1970 e início dos 1980 tornou difícil qualquer resposta governamental.

A economia brasileira, apesar da crise, mostra crescimento nos anos de 1984, 1985 e 1986; o PIB cresce, pois ainda há formação bruta de capital fixo, graças ao II PND. Ainda que, desde o fim da década de 1970, o país estivesse em crise, ela é ignorada e o investimento continua (CASTRO, e SOUZA, 2008). No entanto, a inflação chega à casa dos 100% e, no ano de 1988, chega a 1.000%. Todavia, na segunda metade dos anos 1980, foram feitas tentativas de reforma às estruturas do PLANASA e o SFS. Esses esforços foram abandonados no governo Sarney (1985-1990), que foi responsável pela extinção do BNH. A partir desse período, à medida que passava por uma forte crise institucional, a política de saneamento encontrou-se num impasse político e financeiro.

Para Fagnani (2005), a crise institucional se sobrepôs à financeira deixada pelo período autoritário. A extinção do BNH foi o começo de um vasto processo de desmonte da intervenção estatal no âmbito do saneamento, da habitação e do transporte público que, de acordo com o autor, permanece até hoje.

2.2 CRISE DOS ANOS 1980 E O NEOLIBERALISMO

O contexto político e econômico brasileiro que se apresentou na década de 1980 era de forte crise econômica, mais precisamente uma crise fiscal. O aumento dos juros da dívida, que o Brasil e os países latino-americanos detinham com os Estados Unidos, aliado ao segundo choque do petróleo prejudica fortemente a indústria nacional. A economia nacional baseava-se de modo predominante na poupança externa, isto é, boa parte das inversões na economia eram provenientes de capital externo, logo as empresas também estava endividadas. Bresser-Pereira (2003), afirma que já em 1983 o governo passa a se apropriar da dívida privada das empresas estatizando-a, com a finalidade de manter as indústrias funcionando. No entanto o cenário é de forte inflação, desvalorizando a moeda e o poder de compra dando fortes tons a crise. Há forte estagnação de renda, queda severa na taxa de investimento (por volta de 5 pontos percentuais) e inflação sem precedentes. (BRESSER-PEREIRA, op. cit.)

Após a já referida forte recessão econômica nos anos 1980, ocorre um processo de integração com o mercado mundial na década seguinte. A década de 1990 será marcada pela maior abertura da economia nacional ao capital estrangeiro, buscando eficácia e redução dos custos e procurando estimular a concorrência. Fernando Collor de Melo (1990-1992), o primeiro presidente eleito por voto direto desde o golpe militar de 1964, tinha como finalidade adequar a economia nacional ao modelo proposto pelo Consenso de Washington: o modelo do Estado mínimo. As políticas neoliberais ortodoxas abriram o mercado brasileiro ao capital estrangeiro buscando uma modernização rápida, devido ao atraso estrutural deixado pelo esgotamento do modelo desenvolvimentista brasileiro. A cientista política Wendy Brown (2015) descreve o neoliberalismo e seus efeitos políticos e econômicos:

O neoliberalismo é mais comumente entendido como promulgando um conjunto de políticas econômicas de acordo com seu princípio raiz de afirmação de mercados livres. Estas incluem a desregulamentação das indústrias e dos fluxos de capitais; redução radical das disposições do Estado de bem-estar social e proteção dos vulneráveis; os bens públicos privatizados e terceirizados, que vão desde a educação, os parques, os serviços postais, as estradas e o bem-estar social às prisões e às forças armadas; substituição de regimes progressivos e regressivos de tributação; o fim da redistribuição da riqueza como política econômica ou político-social; a conversão de cada necessidade ou desejo humano em uma empresa lucrativa, desde a preparação para admissão de faculdades até transplantes de órgãos humanos, adoções de bebês a direitos de poluição, evitar linhas até a obtenção de espaço para as pernas em um avião; e, mais recentemente, a financeirização de tudo e a crescente dominância do capital financeiro sobre o capital produtivo na dinâmica

da economia e da vida cotidiana (BROWN, 2015, p. 28, tradução nossa)⁶

O neoliberalismo já vinha se destacando como paradigma econômico e político dominante nos países do centro, o presidente Collor defendia este mesmo modelo, o qual já era visto como regra no restante do mundo. Porém, a Constituição Federal de 1988 vinha de encontro às políticas neoliberais. A constituição foi orientada por princípios do paradigma do Estado de Bem-Estar social, oriundo do “período de ouro” do capitalismo, e foi adotada no Brasil em um período em que o Bem-Estar social já havia perdido sua força nos países do centro. Em outras palavras, o Estado proposto agora era o “Estado mínimo”, a universalização de direitos daria lugar à focalização, a prestação de serviços pelo Estado daria lugar à regularização e a privatização. “A ‘Constituição Cidadã’ tão bem alcunhada por Ulysses Guimarães se transformou na ‘Constituição Vilã’, aos olhos dos reformadores liberais e a elite” (FAGNANI, 2005, p.390).

Além de cortar gastos e privatizar ativos, um dos principais objetivos do governo Collor era acabar com a inflação. Todavia, o Plano Collor I (1990), altamente ortodoxo, que contava com o confisco das poupanças como medida restritiva para conter a inflação, foi malsucedido (BRESSER-PEREIRA, 2003). Nos anos 1990, o ideário neoliberal se instala de fato no Brasil. Entre 1981 e 1990, o PIB brasileiro cresceu em uma média de 1,57%, demonstrando queda em relação a década anterior, a qual apresentou um aumento de 8,56%. Já o PIB por habitante que entre 1970 e 1980 foi 5,72%, no decênio seguinte foi de -0,37%, dimensionando um quadro econômico de descenso.

Há a necessidade de reformar o Estado, um dos principais inimigos da crise era o *tamanho* da burocracia. No Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, elaborado por Bresser-Pereira em 1995, está explícita a necessidade de mudar o aparato público de patrimonial para gerencial. Bresser-Pereira afirma que a Constituição Federal de 1988 causou um retrocesso burocrático, ou seja, aumentou a nomeação de cargos públicos, e no contexto

⁶ Neoliberalism is most commonly understood as enacting an ensemble of economic policies in accord with its root principle of affirming free markets. These include deregulation of industries and capital flows; Radical reduction in welfare state provisions and protections for the vulnerable; Privatized and outsourced public goods, ranging from education, parks, postal services, roads, and social welfare to prisons and militaries; Replacement of progressive with regressive tax and tariff schemes; The end of wealth redistribution as an economic or social-political policy; The conversion of every human need or desire into a profit able enterprise, from college admissions preparation to human organ transplants, from baby adoptions to pollution rights, from avoiding lines to securing legroom on an airplane; And, most recently, the financialization of everything and the increasing dominance of finance capital over productive capital in the dynamics of the economy and everyday life (BROWN, 2015, p.28)

político da abertura à democracia, os cargos patrimoniais e clientelistas predominaram. Outrossim, para Bresser, o Estado gerencial não é sinônimo de Estado mínimo, e sim o Estado que realiza sua reforma de modo a melhorar o processo de intervenção. O Plano reitera que o “excesso de normas” (BRESSER-PEREIRA, 1995, p. 26) e “rigidez dos procedimentos” (Ibid.) dificulta a transparência e, conseqüentemente, o controle social. Este é o amago do problema, o Estado brasileiro sobre pretexto de garantir a universalidade de procedimentos delineia um estamento burocrático rígido e imobilizado, impedindo que os quadros de funcionários correspondam às reais necessidades do serviço.

A visão de Bresser, contrasta com a política do Consenso de Washington que visava a aplicação, de fato, de um Estado neoliberal. Cabe explicar as causas da crise nos países latino-americanos, que, de acordo com o Consenso, eram:

[...] basicamente duas: (1) o excessivo crescimento do Estado, traduzido em protecionismo (o modelo de substituição de importações), excesso de regulação de empresas estatais ineficientes e em número excessivo; e (2) o populismo econômico, definido pela incapacidade de controlar o déficit público e de manter sob controle as demandas salariais tanto do setor privado quanto do setor público. A partir dessa avaliação, as reformas a curto prazo deveriam combater o populismo econômico e lograr equilíbrio fiscal e estabilização (BRESSER-PEREIRA, 2003, p.249).

De modo a solucionar a crise, o receituário do Consenso de Washington recomendava: disciplina fiscal com finalidade de eliminar o déficit público; mudar as prioridades no tocante as despesas públicas e priorizar os gastos com saúde e educação, ou seja, deixar de realizar fortes investimentos em setores estratégicos como indústria de base; reforma tributária, aumentando impostos para aumentar arrecadação; taxas de juro determinadas de acordo com a vontade do mercado, sendo positivas, o mesmo vale para a taxa de câmbio (que de acordo com as prescrições, seria competitiva); comércio liberalizado e orientado para o exterior; sem restrição a investimentos diretos; privatização de empresas públicas; desregulação das atividades econômicas e; maior segurança ao direito a propriedade (Ibid.). Sucede-se, substancialmente, em termos concretos, a perda de autonomia estatal no sentido de seu poder infraestrutural. Observando-se sob uma conjuntura de centro-periferia, países como o Brasil que dependiam fortemente de seus ativos estatais para sua inserção no mercado mundial claramente teriam desvantagens ao seguir estas proposições.

Sem embargo, para os neoliberais, a solução seria o estabelecimento de uma estratégia voltada para o mercado internacional, baseada na diminuição do papel estatal na economia, na liberalização das trocas internacionais e na promoção das exportações. Seria esse o molde

básico das medidas econômicas adotadas pelo Brasil durante os anos 1990. As políticas desenvolvimentistas, que já vinham experimentando forte crise desde a década anterior, perdem o protagonismo. O modelo tripé (iniciado no governo JK), composto pela tecnoburocracia estatal com as empresas estatais, pelo capital internacional com as ETNs e pela burguesia nacional, é abandonado pelo consenso neoliberal. Isso gera um agravamento na crise estrutural do setor público, a qual pode ser atribuída às dinâmicas liberalizantes imprimidas por Collor na administração da burocracia estatal. Na gestão de Collor, o Estado é tido como o principal problema e impasse econômico. Assim, o Estado tem seu papel restrito à regulação e à articulação política das privatizações. Para Fagnani (2005), o governo Collor realiza uma “desorganização burocrática das políticas sociais”.

Em relação ao saneamento, o presidente Fernando Collor foi responsável por acabar com o PLANASA. Em 1991, o presidente revogou o decreto 82.587/78, que estabelecia as normas gerais de tarifas do PLANASA, e enterrou a única regulação existente para as companhias estaduais em nível federal no âmbito desse plano, o que acabou por selar o fim do mesmo. Adicionemos a isto a questão da Constituição Federal de 1988 que não deixou parâmetros claros de responsabilidade sobre o saneamento básico, como exemplifica Sousa (2011):

[...] apesar de atribuir aos Municípios a competência sobre a prestação dos serviços de interesse local (BRASIL, CF 1988, art. 30), na qual o saneamento poderia ser incluído, a norma constitucional de 1988 abriu brechas para que os Estados da federação reivindicassem a assunção dessa atividade, na medida em que reconheceu a possibilidade de os Estados “instituírem regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum” (SOUSA, 2011, p.16).

Collor foi responsável pelo Programa de Ação Social em Saneamento (PROSEGE) que era financiado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento e o Programa de Modernização do Setor de Saneamento (PMSS), financiado pelo Banco Mundial. Ambos os programas objetivavam a reestruturação do setor visando a “eficiência administrativa”, sendo que o PROSEGE foi dirigido a municípios e à CESBs, fomentou pouco mais de 200 projetos de saneamento em 185 municípios (FAGNANI, 2005). Já o PMSS foi realizado através de um grande estudo setorial e visava trazer eficiência e “modernizar” a área. Os programas constituíram o primeiro ensaio de políticas neoliberais na área de saneamento. No entanto, não conseguiram enfrentar a crise financeira e institucional no setor. O *impeachment* do presidente Collor é o ápice da grande crise econômica e política que se passava no Brasil. Em

virtude disso, os esforços de liberalização foram truncados até o governo de Fernando Henrique Cardoso. As consequências das reformas neoliberalizantes para o país, bem como suas consequências para o seu poder infraestrutural e o uso de suas capacidades serão expostas no capítulo seguinte ao tratar da coalizão neoliberal ocorrida no governo de Fernando Henrique Cardoso.

3 O BNDES E SUA ATUAÇÃO NAS POLÍTICAS DE SANEAMENTO 1995-2010

3.1 INTRODUÇÃO

Este capítulo tem como objetivo tratar sobre a atuação do BNDES na infraestrutura social e urbana delimitada no saneamento básico, através do detalhamento das políticas de nessa esfera durante os governos de FHC (1995-2002) e de Lula (2003-2010). Será tratado o papel do BNDES e os efeitos das políticas em que o Banco tomou parte. Primeiramente, o capítulo se concentrará nas origens dos investimentos do BNDES na área sanitária e o modo de atuação e seleção de investimentos. Após isto, serão descritas as políticas do governo de Fernando Henrique Cardoso como a tentativa de reforma do setor estudado nos seus dois mandatos com o auxílio do BNDES e os efeitos destas políticas de reestruturação no sistema referido. Em seguida, o capítulo tratará do gestão de Lula e sua atuação ambivalente em relação as políticas neoliberais – primeiramente abraçadas em seu primeiro mandato, para sofrer um distanciamento relativo a partir do seu segundo termo em 2007 – o novo papel do BNDES no governo, e as atividades do Banco nas obras de saneamento do PAC. Outrossim, serão descritas as consequências destas políticas no atendimento à população e à tentativa de superação dos déficits de saneamento no país.

3.2 O BNDES E A ATUAÇÃO NO SANEAMENTO BÁSICO

O BNDES não está presente nos investimentos de infraestrutura social até 1982, quando muda sua nomenclatura de BNDE para BNDES. A razão da mudança deve-se ao fato de que, ao fim do governo Figueiredo, através do Decreto-Lei nº 1.940/82, foram destinados ao Banco os recursos do Fundo de Investimento Social (FINSOCIAL). O FINSOCIAL tinha como objetivo captar recursos para o desenvolvimento de programas do governo nas áreas de educação, saúde, habitação e produção agrícola (TAVARES et. al, 2010). Todavia, apenas a partir de 1995 que o banco passa a intervir o setor de saneamento básico com a criação do Departamento de Operações de Saneamento (DESAN), na área de projetos de infraestrutura (MICELI, 2008).

No mesmo ano da criação do DESAN, a Lei das Concessões fez com que o BNDES ampliasse seu espaço de atuação para o financiamento da infraestrutura social, em função do avanço dos programas de reestruturação das concessionárias de saneamento básico. Até a metade dos anos 1990, o FGTS era a única fonte de recursos para o saneamento básico. A entrada do BNDES coincide com o início da participação privada no setor, notavelmente no início dos processos de concessão, sendo o BNDES, à época, a única fonte de financiamento para os concessionários privados (MICELI, op. cit).

O BNDES não é o formulador das políticas de saneamento, o Banco realiza seus desembolsos a entes privados e públicos de acordo com a eficácia financeira e a confiabilidade das empresas. Cabe às empresas apresentarem seus projetos para que o BNDES avalie o modo de gestão das mesmas para realizar ou não em empréstimo (ALBUQUERQUE, 2011). Em outras palavras, os desembolsos do Banco estão vinculados aos riscos de inadimplência. As políticas de negócios entre as empresas prestadoras de serviço e o poder estão vinculadas à Lei de Saneamento Básico de 2007 e, de acordo com Albuquerque (op. cit), estão divididas em três categorias: direta; indireta e associada, como podemos ver na figura 2 abaixo:

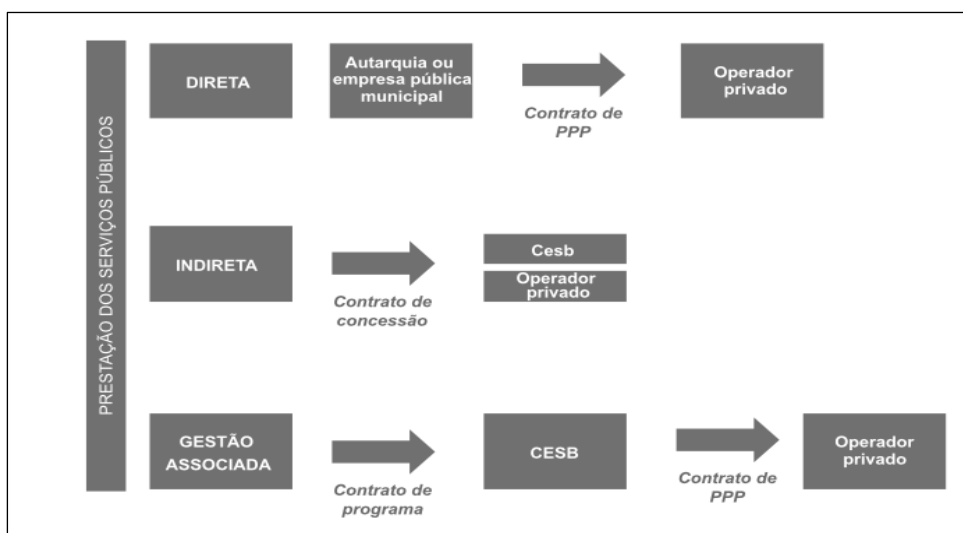


Figura 2 – Modelos de negócios vigentes no setor de saneamento
Fonte: Albuquerque, 2011.

A modalidade direta prevê que o município tem a opção de prestar, ele mesmo, os serviços de saneamento através de uma empresa pública ou autarquia municipal. A modalidade direta pode contar com a parceria de um operador privado para alavancar os investimentos. Os investimentos para os municípios estão restritos ao OGU

(ALBUQUERQUE, op. cit). Na modalidade indireta, o titular do serviço concede, por meio de contrato de concessão, a prestação do serviço para sua respectiva CESB ou para a iniciativa privada. Essa concessão pode ser de água e esgoto ou de apenas um dos serviços. A gestão associada tem sempre a CESB como responsável pela prestação dos serviços e é dividida em duas estruturas. Na primeira estrutura, o estado e o município estabelecem um convênio de cooperação para, posteriormente, assinarem um contrato com uma CESB. Na outra modalidade, há um consórcio entre estado e um município (ou mais), com o estabelecimento de contratos de programa e convênio de cooperação com uma CESB (ALBUQUERQUE, op. cit). Nota-se que o BNDES não atua como o formulador das políticas de saneamento, mas libera seus empréstimos mediante modalidades de investimentos e de acordo com a “performance operacional” nas empresas, a qual veremos mais adiante.

O PAC foi importante para maiores desembolsos no saneamento básico e maior presença do BNDES no setor. Ademais, foi muito importante para alterar o cenário de baixos investimentos do setor, pois o programa autorizou o descontingenciamento de crédito dos estados e municípios para investimentos em saneamento. A partir do marco regulatório do saneamento em 2007 foram estabelecidas as diretrizes nacionais para o setor, que acabaram por trazer os diferentes modelos de negócios discutidos nesta seção.

Para as CESBs obterem recursos do PAC, as companhias têm que passar pelos processos de seleção do Ministério das Cidades. Assim que os projetos das CESBs são aprovados, são exigidos como garantia a cessão fiduciária de determinada monta ou percentual de recebíveis das CESBs. Para receber o auxílio do BNDES, as CESBs são avaliadas de acordo com a sua “performance operacional”. A performance operacional é avaliada de acordo com a situação econômico-financeira e o nível de governança da empresa. Albuquerque (op. cit), afirma que as empresas terão amplo acesso à *funding* uma vez que tenham uma boa performance operacional e uma situação financeira consistente, com um caixa capaz de honrar seus compromissos. O BNDES faz seus desembolsos às CESBs levando em consideração melhoria ou manutenção da gestão das companhias para que as mesmas possam manter um crescimento sustentado a longo prazo. Os desembolsos do setor privado, no entanto, estão vinculados às análises de riscos associados com cada operação. Da mesma forma, nas obras do PAC, o BNDES não é formulador de políticas de saneamento, sua formulação é de responsabilidade das empresas prestadoras do serviço que passam por seleções do Ministério das Cidades (ALBUQUERQUE, op. cit).

O BNDES, a partir de 1995, passou a ser alternativa de crédito para as companhias

públicas e privadas de saneamento. Em 2007, com o PAC e a maior possibilidade de crédito para as empresas do setor, o Banco torna-se mais relevante. Uma das principais contribuições da instituição para as empresas de saneamento é o estímulo pela melhoria da gestão com a finalidade da manutenção do crescimento sustentado a longo prazo. Os empréstimos do Banco ao setor de saneamento não têm relação direta com os projetos que as companhias apresentam, mas sim com a sua situação econômico-financeira. No restante do capítulo serão analisadas as políticas do BNDES para o setor de saneamento a partir do governo de Fernando Henrique Cardoso.

3.3 O GOVERNO FHC

Esta etapa da história política brasileira, representada pelo governo de Fernando Henrique Cardoso, tem no seu mote o “fim da Era Vargas” que marcou o desenvolvimento político e econômico nacional desde a revolução de 1930 até fins dos anos 1980. A Era Vargas nesse sentido, era o uso do Estado e do aparato estatal como principais organizadores da sociedade e alavancas de construção do capitalismo no país. Ainda que, durante esse período, houvessem mudanças dos agentes políticos e nos setores sociais majoritariamente beneficiados, o Estado sempre esteve presente. O período neoliberal iniciado nos anos 1990 torna-se patente no governo de Fernando Henrique Cardoso. No primeiro mandato o presidente realiza mudanças na Constituição para abrir caminho às reformas neoliberais. O Estado para o então presidente deveria garantir o suporte da competitividade e ser “gerencial” (FALEIROS, 2004).

Na ótica do governo Cardoso, era preciso que o Estado não somente sustentasse a competitividade, mas também se reestruturasse, visando implementar uma “administração pública gerencial que deveria se orientar pela eficiência e qualidade dos serviços”. Isso pressupunha uma ruptura com a administração burocrática anterior e que fosse resposta ao novo papel proveniente da “globalização da economia e desenvolvimento tecnológico, para reduzir custos e melhor atender o cidadão” como contribuinte e como cliente (FALEIROS, 2004, p.50).

Deste modo é pertinente contextualizar as mudanças que vinham sendo impostas ao *modus operandi* do Estado, através das mudanças do capitalismo internacional. Brasílio Sallum Jr. afirma que a capacidade de comando do Estado sobre a sociedade e o desenvolvimento passa a ser restringido, seja pela transformação do capitalismo mundial para

sua forma transnacional e globalizada, seja pelos novos movimentos e formas de organização autônomas dos segmentos sociais, principalmente os subalternos. Nas palavras do autor “transnacionalização do capitalismo e democratização da sociedade foram (e vêm sendo), sob várias modalidades de manifestação, os processos mais abrangentes de superação do Estado desenvolvimentista” (SALLUM JR., 1999, p. 25). A globalização e a transnacionalização do capital não correspondem a um aumento democrático, pelo contrário, as resultantes do neoliberalismo não tem causalidade com a melhora dos níveis democrático. Inclusive, de acordo com Célia Lessa Kertenetzky, houve criminalização de movimentos subalternos contrários às políticas neoliberais como o MST (KERTENETZKY, 2012). O embate da coalizão neoliberal frente a Constituição de 1988 é exemplo de que um país nos moldes de bem estar social não era o ideal para seus objetivos.

No mandato de FHC, no que concerne Sallum Jr., existem duas visões de liberalismo que disputaram o espaço político. O neoliberalismo ortodoxo e o liberal desenvolvimentismo, “a primeira versão (neoliberalismo ortodoxo) foi sem dúvida predominante, orientando de modo consistente o núcleo duro da política econômica governamental” (SALLUM JR., 1999, p. 32). O outro modelo liberal (desenvolvimentista) não teve a consistência do anterior e não chegou a orientar de modo sistemático as intervenções do governo. Importante ressaltar que o supracitado caráter “gerencial” de qualidade dos serviços e eficiência não foi o retrato do governo Cardoso, a adoção do Estado mínimo foi a regra, para a manutenção da coalizão política. A opção pelo neoliberalismo ortodoxo era a que detinha mais garantias de “segurar” o Plano Real, preservando o prestígio político obtido logo após a estabilização e mantendo as posições governamentais em diversas arenas políticas (Ibid.). Tendo a hegemonia política na coalizão, a gestão FHC teve aprovação da maioria dos projetos que visavam reformar a CF de 1988, como por exemplo:

- a) o fim da discriminação constitucional em relação a empresas de capital estrangeiro; b) a transferência para a União do monopólio da exploração, refino e transporte de petróleo e gás, antes detido pela PETROBRÁS, que se tornou concessionária do Estado (com pequenas regalias em relação a outras concessionárias privadas); c) a autorização para o Estado conceder o direito de exploração de todos os serviços de telecomunicações (telefone fixo e móvel, exploração de satélites, etc.) a empresas privadas (antes empresas públicas tinham o monopólio das concessões) (SALLUM JR., 1999, p. 32).

O Estado brasileiro, em acordo com a escola neoliberal, o patrimônio estatal brasileiro, primordialmente estratégico, fora privatizado. As reformas tinham entre seus objetivos atender às pressões das agências de fomento multilaterais, que viam na maior abertura do mercado brasileiro uma oportunidade para os grandes grupos empresariais internacionais; e, de modo a aumentar a atratividade do mercado brasileiro, o Estado se compromete a financiar a privatização. Para tal, lança mão dos bancos públicos como a CEF e o BNDES

Após a crise econômica de 1998, o governo decide adotar o câmbio flutuante. Essa medida traz a tona um dos elementos chave para compreender o neoliberalismo no Brasil, o “tripé macroeconômico”. O tripé é composto de três elementos básicos: câmbio flutuante, superávit primário e metas de inflação. Na política neoliberal o tripé é composto de câmbio sobreapreciado, superávit primário alto e juros altos (BRESSER-PEREIRA, 2015). Esse sistema visa aumentar a remuneração dos capitalistas rentistas, conciliando uma diferença grande entre a inflação e a taxa de juros nominal com a finalidade de manter alta a taxa de juros real. O tripé passa a ser a regra da gestão econômica no Brasil até os dias atuais, sendo responsável por descontentamento por parte do capital produtivo nacional (IANONI, 2016) como veremos ao estudar o governo Lula.

Com efeito, a empresa privada nacional deixa de ser a prioridade das políticas de desenvolvimento, sendo tratada de forma simétrica com relação as concorrentes estrangeiras. Essa perspectiva é adotada no BNDES que é autorizado a financiar empresas estrangeiras. A privatização do setor de telecomunicações é exemplo disso. Em 1997 o presidente, por medida provisória, autorizou empréstimos dos bancos públicos para empresas estrangeiras em setores prioritários e estratégicos. Some-se isso ao câmbio apreciado (âncora cambial) e os juros altos, da política macroeconômica, e temos a desvalorização e crise do capital privado nacional que, diferentemente de seus concorrentes estrangeiros, fica com menos alternativas para manter-se competitivo (SALLUM JR., 1999).

Na década de 1990 houve uma maior institucionalização no gerenciamento de recursos hídricos, ainda que visando uma maior participação do setor privado, o que fez com que a capacidade das empresas públicas em obter empréstimos diminuísse. É a partir de 1995, com Fernando Henrique Cardoso, que a maior parte dos programas da década passa a ser gerida com recursos internos de instituições como o BNDES e a CEF, sem o mesmo volume de empréstimos externos diretos ao setor (característica do PLANASA). A primeira tentativa de privatização no setor teve início em 1995, quando FHC vetou, de modo integral, o Projeto

de Lei n.199/93 que tratava da Política Nacional de Saneamento. O projeto teve sua formulação ainda em 1989, através de uma iniciativa da Associação Brasileira de Engenharia Ambiental (Abres); todavia, o projeto, assim como a CF de 1988, estava vindo de encontro ao período neoliberal e foi vetado por seu conteúdo “estatizante” (FAGNANI, 2005).

Até o ano de 1995 uma parte considerável dos investimentos em saneamento era proveniente de organismos financeiros internacionais como o Banco Mundial. Nozaki (2007) afirma que de “1974 até 1994 os empréstimos externos eram grandes auxiliares no processo de investimentos no setor de saneamento” (NOZAKI, 2007, p. 25). De acordo com os dados fornecidos por Nozaki (2007), houve investimentos por parte de três instituições internacionais de 1974 a 1994: o BIRD, responsável por 2.108,3 milhões de dólares, seguido pelo BID e o KFW (Banco de desenvolvimento alemão) com 1.734,7 e 37,5 milhões, respectivamente, totalizando U\$ 3,880.3 milhões. A aprovação da Lei das Concessões (Lei no 8.987/1995), ampliou as possibilidades da privatização para a prestação dos serviços públicos. A partir desse ponto, o Estado sinaliza mudanças significativas no que concerne às políticas de saneamento básico.

O Estado busca se distanciar do *modus operandi* do PLANASA, concentrando seus esforços na regulação e articulação das políticas de saneamento. A universalização, a participação dos agentes envolvidos e a descentralização dos serviços deixam de ser as prioridades das políticas de saneamento, para dar lugar a lucratividade e eficiência financeira das CESBs e demais prestadoras de serviços (FARIA; FARIA; MOREIRA, 2005). O modelo do PLANASA – que era integrado por 25 Companhias Estaduais de Saneamento (CES), as quais detinham a concessão para prestar serviços em 75% dos municípios brasileiros – foi tido como estatizante e completamente descartado (FAGNANI, 2005). No novo sistema de saneamento que era proposto, os governos dos estados e dos municípios teriam de optar entre três alternativas principais para os serviços de saneamento: a privatização das CES, a privatização das autarquias municipais (mais fortes nas grandes cidades e regiões metropolitanas), e a prestação direta dos serviços por partes dos municípios.

A partir de 1997, os esforços para a privatização aumentaram ainda mais, principalmente depois que as privatizações nos setores de infraestrutura como energia e transportes já estava encaminhada. A partir desse ponto a atenção foi voltada para o setor de saneamento de modo mais concentrado. No mesmo ano, o Conselho Monetário Nacional condicionou a liberação de empréstimos aos estados mediante a apresentação de um programa

de venda das empresas de saneamento. Este elemento também passou a fazer parte do Programa Nacional de Desestatização (PND).

Fagnani (2005) afirma que a privatização do setor de saneamento, ao contrário do que ocorreu em países do centro, foi iniciada sem um modelo de agência de regulação. Este fato implica que o processo todo não teve regulação clara fazendo com que o setor privado escolhesse a fatia do setor que mais lhe interessava. Além do Conselho Monetário Nacional condicionar os empréstimos mediante a privatização, o BNDES passou a restringir os empréstimos para aqueles estados que resistissem à privatização das suas Companhias Estaduais de Saneamento Básico (CESBs).

Outro meio utilizado para impulsionar a privatização no setor foi a flexibilização do uso do FGTS, ou seja, as concessionárias poderiam usar o FGTS para as reformas propostas pelo governo. Contudo, essas entidades não conseguiam gastar os montantes, uma vez que estavam sem capacidade de endividamento. Principalmente no fim do governo FHC, quando foi estabelecida a Lei de Responsabilidade Fiscal (2000), houve uma série de restrições para o endividamento e de empresas estatais, que afetaram diversos setores do serviço público, entre eles o saneamento.

De 1998 a 2001 os investimentos em saneamento com recursos próprios das concessionárias estatais tiveram um forte incremento, passando de 37% para 54% do total dos investimentos no setor (BIELCHOWSKY, 2002). No entanto, apesar desse dado crescente, o total geral de 1999 em diante ainda foi menor que o do ano de 1998. Houve um incremento de 9% nos recursos próprios entre 1998 e 2001, porcentagem esta que é inferior se comparada ao crescimento de receita das mesmas empresas, que foi de 14%. Ou seja, houve ligeira redução na caixa para investimentos. O ajuste fiscal que ocorreu nos anos 1990 trouxe restrição aos financiamentos e investimentos no setor. Um dos principais motivos seria o novo arcabouço legal, expresso pela Lei de Responsabilidade Fiscal, para as empresas públicas como cita Bielschowsky (2002):

Além das restrições no financiamento das próprias empresas estatais de saneamento, medidas adotadas pelo governo federal, fundamentadas na Lei de Responsabilidade Fiscal e em normas infralegais do Senado Federal e, principalmente, do Conselho Monetário Nacional, estão restringindo os limites de endividamento do setor público e sua capacidade de realizar investimentos. A estratégia adotada pelo governo federal centraliza sua ação na redução do déficit e no controle do endividamento do setor público com medidas que reduzem o gasto público, até mesmo nas empresas estatais, uma vez que déficits e dívidas estatais são contabilizados, no Brasil, como integrantes da dívida e do déficit do setor público (BIELSCHOWSKY, 2002, p.135).

Para Bielschowsky, as empresas públicas sofrem restrições em suas capacidades por terem seu volume de endividamento limitado. Isto traz a impossibilidade da manutenção de políticas de longo prazo que contam compensação de investimentos em tempo maior por parte das companhias públicas. Essas restrições também contribuem no aumento tarifário e uma visão mercadológica ao fornecimento dos serviços, em detrimento do bem público. Conforme Justo (2004), a maior liberalização da economia nacional que se deu a partir dos anos 1990, favoreceu a acumulação financeira com aumento das taxas de juros, causando deterioração no investimento industrial e infraestrutural. Essa mudança também teria afetado a percepção do governo no quesito do saneamento, que passaria de serviço público essencial para mais uma atividade econômica pautada pela lógica do mercado, perdendo o destaque e também recursos públicos. Em relação ao FGTS e ao déficit no setor, Justo (2004) afirma que através do FGTS seria possível fazer a universalização do saneamento do país até o ano de 2010, todavia tais recursos foram usados para o pagamento de juros da dívida.

Ana Cristina Augusto de Sousa (2011), em seu trabalho sobre os investimentos em saneamento durante os anos 1990, aproxima-se de Bielschowsky (2002) ao apontar o modelo liberal como um dos principais motivos para o déficit do atendimento no saneamento básico. Já Mercedes (2002) afirma que o perfil de exclusão e concentração de renda é reforçado através das recorrentes crises econômicas e do modelo de desenvolvimento adotado na década de 1990. Ademais, afirma que este modelo impôs restrições ao financiamento nos serviços de infraestrutura. A tentativa de extinguir políticas governamentais para garantir acesso ao serviço de saneamento resultou no retrocesso das condições sanitárias, principalmente nas regiões mais pobres, conforme apresentado no quadro 1 abaixo. Para Mercedes (2002), o déficit é um problema estrutural, pois os investimentos, desde a época do PLANASA, não foram suficientes para suprir a demanda das cidades pequenas, áreas rurais e das populações mais pobres.

A permanência desse *déficit* de acesso pode ser explicada, segundo a autora, em função do próprio modelo capitalista de acumulação adotado, excludente e periférico. Esse modelo, por sua vez, integra um sistema internacional de poder, que não pode ser desconsiderado. Dessa forma, as políticas sociais brasileiras sofreriam, portanto, dupla pressão: uma de natureza exógena, outra de natureza endógena ao padrão de desenvolvimento nacional. Sobre a primeira, a autora sustenta que a mesma lógica que, na divisão internacional do trabalho, determinou a posição do Brasil como mercado consumidor dos insumos estrangeiros, determinou também a implementação dos serviços de saneamento no país e a relação dos seus gestores e formuladores com a sociedade. Isso fez com que os últimos privilegiassem, no presente, os interesses do capital internacional, em detrimento das necessidades do povo brasileiro. Para ela, o enfrentamento das desigualdades geradas passaria, antes de mais nada, pela escolha política (SOUSA, 2011, p.24).

Indicadores	1970	1980	1990	2000
Abastecimento de água				
Domicílios urbanos – rede de distribuição	60,5	79,2	86,3	89,8
Domicílios rurais – rede de distribuição	2,6	5,0	9,3	18,1
Esgotamento sanitário				
Domicílios urbanos – rede de coleta	22,2	37,0	47,9	56,0
Domicílios urbanos – fossas sépticas	25,3	22,9	20,9	16,0
Domicílios rurais – rede de coleta	0,45	1,4	3,7	3,3
Domicílios rurais – fossas sépticas	3,2	7,2	14,4	9,6

Quadro 1 – Evolução da cobertura dos serviços de água e esgoto no Brasil (%)
Fonte: BIELCHOWSKY, 2002.

O quadro 1 evidencia que, apesar do *déficit* presente na época, houve um incremento considerável na cobertura dos serviços nas décadas anteriores. Principalmente, considerando a ampliação populacional e a urbanização do período. Bielschowsky chama atenção para o crescimento que ocorreu entre as décadas de 1970 e 1980, em que a população do país aumentava de 52 milhões para 80 milhões, e a cobertura dos serviços teve um incremento de 60,5% para 79,2%, o que incorporou cerca de 32 milhões de pessoas (BIELSCHOWSKY, 2002). Dos anos 1980 aos anos 1990 a população urbana passou para 111 milhões e a cobertura do abastecimento urbano de água expandiu para 86,3%, representando 32,4 milhões de pessoas. Já dos anos 90 aos anos 2000 o incremento foi de 28,1 milhões de pessoas, o que alcançou 89,8% da população urbana. O alargamento mais notável foi o de abastecimento de água; o esgotamento sanitário não teve o mesmo desempenho pelo seu custo e sua localização, como descrito no capítulo anterior. Os investimentos em esgoto não compensavam as empresas envolvidas nas obras, tanto no período do PLANASA, quanto para as concessionárias privatizadas. O quadro 2 a seguir evidencia o déficit por renda e região nos serviços de esgotamento sanitário.

Regiões	Acesso aos serviços de saneamento pelos 40% mais pobres e os 10% mais ricos		
	Anos	40% mais pobres	10% mais ricos
Norte	1992	6,6	30,6
	1999	5,8	23,4
Nordeste	1992	7,4	42,9
	1999	11,5	53,6
Centro-Oeste	1992	17,9	59,3
	1999	22,6	60,4
Sudeste	1992	52,9	91,3
	1999	66,7	93,7
Sul	1992	22,8	60,6
	1999	30,9	70,6
Brasil	1992	26,3	76,5
	1999	32,3	80,1

Quadro 2 – Acesso simultâneo aos serviços de água, esgotamento sanitário e coleta de lixo
 Fonte: BIELCHOWSKY, 2002.

Nota-se um *déficit* maior nas regiões mais pobres (norte e nordeste) em comparação às regiões mais ricas (sudeste e sul). Ainda podemos ver que os serviços pioraram de cobertura no norte tanto para os mais ricos quanto para os mais pobres durante a década de 1990. As populações mais pobres da região sudeste também tiveram o melhor aumento no atendimento de aproximadamente 14%, mostrando assim o caráter estrutural da questão do *déficit* e de saneamento no Brasil. As políticas de saneamento da década de 1990, mesmo tentando um distanciamento das políticas do PLANASA, mantiveram o caráter estrutural do desprovimento apresentado no setor. Isto é, apesar da mudança do arcabouço legal, não houve incremento de investimentos, que pode ser atribuído a baixa atratividade para inversões nesta esfera e a recessão econômica. No gráfico 2, abaixo, podemos observar a proporção do gasto federal com saneamento em porcentagem do PIB.

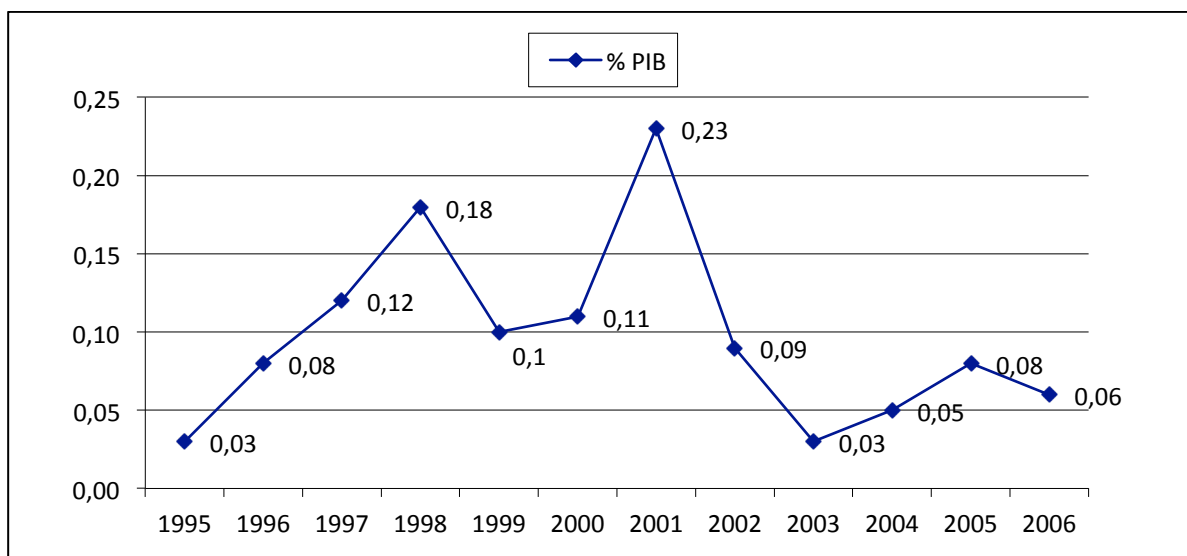


Gráfico 2 – Gasto Federal com saneamento como proporção (%) do PIB Brasil (1995 – 2006)
Fonte: SOUSA, 2011.

É possível observar que o gasto é muito pequeno em relação ao PIB. Para Sousa (2011), segundo os cálculos do governo em 2011, seria necessário investir 0,45% do PIB para universalizar o acesso ao saneamento até o ano de 2020, supondo um crescimento do PIB de 4% a.a. Para a Organização das Nações Unidas, todavia, esse valor é de 1% do PIB, no mínimo. Mas é possível evidenciar através do gráfico acima que a média dos gastos federais de 1995 até 2006 não ultrapassou 1% do PIB, mostrando-se extremamente aquém do necessário para alcançar a universalização. De acordo com Ricardo Bielschowsky (2002), o saneamento básico foi um dos setores da infraestrutura que mais sofreram queda de investimentos entre as décadas de 1980 e 1990. É demonstrado que a média de investimento do PLANASA foi maior que a dos anos 80 e 90, chegando entre 0,3 e 0,4 do PIB, o que elevou de forma considerável, embora ainda insuficientemente, a cobertura de água e esgotamento sanitário nos domicílios brasileiros.

Essencialmente, a política liberal não obteve o êxito esperado na privatização no setor de saneamento, todavia logrou a criação de algumas poucas parcerias público-privadas e a entrada de prestadoras privadas do serviço. O fato de não criar um arcabouço legal também contribuiu para o mal sucesso da privatização, visto que o delineamento legal era um fator determinante para reduzir as incertezas do setor privado. Além disso, os resultados da orientação neoliberal não trouxeram bons indicativos de melhora para a construção de uma infraestrutura de saneamento básico e a universalização da distribuição de água e esgotamento

sanitário. De acordo com o pesquisador Renato Dal Maso (2012), a sociedade não recebeu os benefícios prometidos pelo processo de liberalização no saneamento básico.

Os benefícios para a sociedade ficaram muito aquém dos objetivos liberais postulados, por conta da desmontagem das prestadoras estaduais na mira da privatização e da indefinição da forma de financiamento público do setor, especialmente pelo contingenciamento dos recursos dos fundos FGTS e FAT, além da perda de prioridade governamental da política de saneamento, que determinou cortes drásticos de recursos não onerosos e/ou dotações insuficientes nos orçamentos da União, dos estados e dos municípios. O contingenciamento dos recursos para o saneamento, ou seja, para prover os serviços básicos e essenciais para a população urbana seguia à risca a cartilha dos acordos com o FMI, que impuseram metas de ajuste econômico e de pagamentos dos juros da dívida externa e interna (MASO, 2012, p.15).

O BNDES, a partir da década de 1990, passa a ser o principal agente do Executivo responsável pelas privatizações. O Banco passa a atuar na economia, mas seu modo de ação é distante do seu propósito original de *funding* à infraestrutura. A partir do governo Collor, o BNDES passa a ser o maior responsável pelo Plano Nacional de Desestatização (PND), que foi lançado no mesmo governo, e no governo de FHC se tornará ainda mais ativo.

Em virtude de as reformas terem sido implantadas em ritmo acelerado, o PND também ganhou novo perfil e menos burocracia para acelerar as vendas das estatais. Em substituição à Comissão Diretora do PND, foi criado o Conselho Nacional de Desestatização [...]. (DINIZ, 2004, p.95).

Durante o processo de privatizações, que tomaria conta da política do banco por toda a década, a atenção frente a projetos setoriais de desenvolvimento foi claramente relegada a um segundo plano. Isso não quer dizer que não houve desembolsos em determinados setores da economia no período, mas eles não tinham como objetivo primordial o desenvolvimento econômico, como fora em anos anteriores. Ao adotar a retórica do livre mercado, o BNDES passou a financiar empresas e projetos cujos retornos fossem maiores e garantidos, afastando-se do seu papel histórico como articulador de políticas de desenvolvimento (DINIZ, 2004).

Vale citar o superintendente do BNDES, João Mourão (1994), que ilustra a mudança de papel do banco na economia ao dizer que não havia uma linha de ação claramente definida. As decisões dos pedidos de financiamento eram feitas caso a caso, sem nenhum plano parâmetros ou documentos norteadores, a não ser a experiência dos membros do corpo burocrático da instituição.

Contudo, não é correto afirmar que não houve desembolsos volumosos. O *funding* do banco era agora direcionado para financiar a compra das empresas estatais brasileiras. Os

setores siderúrgico e de telecomunicações foram responsáveis por grandes leilões. Os principais compradores eram estrangeiros, sendo os dois principais Estados Unidos e Espanha, responsáveis por 33,31% e 30,08% dos investimentos totais nas privatizações, respectivamente (DINIZ, 2004).

No governo de FHC, o BNDES se torna um dos principais instrumentos para a privatização dos ativos estatais da União e de unidades federativas subnacionais. No setor de saneamento o BNDES também atua no mesmo sentido, concedendo empréstimos aos estados sob a condição de privatizar as suas concessionárias de saneamento. O BNDES e a Caixa Econômica Federal (CEF) passaram a estimular a participação da iniciativa privada no setor do saneamento com recursos do FAT e do FGTS, respectivamente. Ambos os bancos criaram diversas linhas de financiamento com a utilização desses recursos, viabilizando a criação de um programa conjunto realizado pelas duas instituições. O Programa de Assistência Técnica a Parceria Público-privada em Saneamento (PROPAR).

O BNDES lançou três modalidades de crédito para a iniciativa privada. A primeira delas dedicava-se a financiar os investimentos das empresas privadas que acabaram de obter a concessão dos serviços municipais de saneamento. A segunda modalidade tratava de projetos que ainda estavam sob o estágio de licitação, prevendo investimentos em empresas do setor privado. Fagnani (2005) cita duas obras que lançaram mão da segunda modalidade, a concessão de saneamento para os bairros da Barra da Tijuca e Jacarepaguá, no Rio de Janeiro, e o projeto de captação de água Juquiá-Juquitiba em São Paulo. A terceira modalidade, que foi aprovada em 1997, consistia de linhas de crédito com aporte de R\$ 30 milhões para as prefeituras sob a contrapartida de contratar serviços de consultoria de modo a fazer a modelagem dos serviços municipais, já os orientando à concedê-los à iniciativa privada. Este serviço era restrito às prefeituras que detinham serviços de saneamento básico autônomos e pretendiam transferi-los à iniciativa privada. O diretor da área de infraestrutura do BNDES, Fernando Perrone comentou os estímulos do Banco à iniciativa privada:

...a modelagem apresentada pelo Banco Graphus era “a primeira prova do terno”. Segundo o referido diretor, o BNDES estaria disposto a investir R\$ 500 milhões, em 1998, em estímulos para que estados e municípios transfiram suas operações de saneamento para a iniciativa privada. “Tudo vai depender da demanda pelos empréstimos, do ritmo das concessões e do ímpeto de investir das próprias empresas. Podem até ser mais recursos”, disse Perrone. Segundo ele, o BNDES também pensava em identificar estados dispostos a privatizar suas concessionárias estaduais mediante a antecipação de recursos, como foi feito no caso da distribuição de energia elétrica. “Estamos estudando como vão ser esses ‘docinhos’ para atrair o capital privado para o setor”, diz o diretor (grifo do autor) (Pronta modelagem para o

saneamento. Estudo preliminar realizado pelo Banco Graphus será entregue hoje ao BNDES. *Gazeta Mercantil*, 4/10/1997) (FAGNANI, 2005, p.496).

O BNDES realizava o papel de executor do Plano Nacional de Desestatização, a Caixa Econômica Federal era o seu principal agente financiador. A CEF seguia as proposições do Departamento de Saneamento da Secretaria de Política Urbana (DS/SEPURB), ligada ao Ministério do Planejamento. DS/SEPURB era o principal órgão do setor do saneamento básico desde a extinção do BNH em 1986 (NOZAKI, 2007). As ações do BNDES nos anos 1990, principalmente a partir de 1995, estavam muito mais vinculadas com o processo de privatização, enquanto que a CEF fazia uso dos recursos do FGTS para programas de universalização no saneamento básico. No final de 1997, o BNDES e a CEF firmam um convênio para cooperação no desenvolvimento da desestatização do setor de saneamento, dando origem ao seu principal programa o, já referido, PROPAR. De acordo com o engenheiro Antônio Carlos Parlatore (2000), o PROPAR tinha como objetivos:

a) fomentar a participação de empresas privadas na prestação de serviços de saneamento; b) fortalecer institucionalmente o poder concedente através de ações para implantação e desenvolvimento, necessárias ao desempenho eficiente da regulação, fiscalização e qualidade da prestação do serviço; c) incentivar ações de interesse comum de municípios usuários da mesma bacia hidrográfica, cujos objetivos sejam a cooperação e a exploração de recursos da baixa de modo que todos os interessados obtenham os benefícios desejados; e d) melhorar a qualidade da prestação de serviços de saneamento de forma sustentável (PARLATORE, 2000, p.297).

O PROPAR fazia parte da linha de crédito do BNDES que buscava financiar a contratação de empresas de consultoria para elaborarem projetos de larga escala, resultando numa concessão ao setor privado ou na constituição de empresas mistas. Este programa contava com uma linha de crédito de R\$ 30 milhões, com partes iguais entre BNDES e CEF. Já em 1998, a CEF instituiu outro projeto no qual obteve a parceria do BNDES, o programa de Financiamento a Concessionários Privados de Serviços de Saneamento (FCP/SAN).

O FCP/SAN era um projeto que tinha como objetivo a criação de oportunidades de financiamento de obras no setor do saneamento básico, mas era restrito às concessionárias privadas, dando prioridade àquelas concessões que seriam estabelecidas através do PROPAR. O FCP/SAN utilizava tanto recursos do BNDES quanto da CEF, no caso FAT e FGTS respectivamente. A tabela 4, a seguir, apresenta as condições dos financiamentos.

Tabela 4 – Condições de financiamento FPC/SAN

Condição	BNDES Automático	FGTS
Valor máximo de empréstimo (R\$ milhões)	7	-
Carência (meses)	Até 24	Execução + 2 meses
Prazo de retorno (meses)	Até 144	Até 144
Contrapartida mínima (%)	30	25
Juros (%)	Variável ¹	6,5/8% ao ano + TR
Custo financeiro	TJLP	-
Empreendimentos financiáveis	- ²	- ³

¹De acordo com a análise do projeto e a capacidade de pagamento

²De acordo com as normas operacionais do BNDES.

³Implantação, ampliação e otimização/reabilitação de sistemas, expansão de redes e desenvolvimento operacional.

Fonte: PARLATORE, 2000.

Apesar dos esforços para a privatização, 25 CESBs continuaram a gerir a maior parte dos serviços de saneamento básico, concentrados nas maiores cidades e regiões metropolitanas (BIELCHOWSKY, 2002). Entre os principais motivos para esse resultado pouco expressivo das privatizações podemos citar a falta de um marco regulatório definitivo sobre qual é o ente público responsável pela área, quais atribuições e competências; a baixa lucratividade do setor; ainda como consequência do marco legal; a ausência de um plano nacional de longo prazo (BIELCHOWSKY, 2002; SOUSA, 2011). Fagnani (2005) denota que os países que realizaram processos de privatização mais eficazes, como os da Europa ocidental, fizeram uso de um marco regulatório bem estabelecido para não haver problemas. Todavia, o Brasil não tomou esse caminho durante os anos 1990, sem a construção de um marco regulatório, sem definir as finalidades de cada ente público para as políticas bem como a falta de segurança jurídica para as empresas envolvidas (FARIA; FARIA; MOREIRA, 2005).

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), com a finalidade de manter a saúde fiscal das empresas públicas, trouxe medidas que limitam as dívidas destas companhias. Esta limitação dificulta políticas de investimento a longo prazo e faz com que a situação de indefinição na esfera do saneamento perdure. A ausência de um modelo adequado de regulação pode vir a comprometer a qualidade da prestação dos serviços, principalmente com maior participação do setor privado. A liberalização da esfera do saneamento e a privatização não se mostram suficientes para garantir a melhoria dos serviços. De acordo com Faria

(2005), as empresas privadas, apesar de mais eficientes na sua produtividade de capital no que tange o esgotamento sanitário, mantiveram o déficit no setor e financeiramente não são mais eficientes que as empresas públicas. Para a pesquisadora Sonia Mercedes, a política de FHC deixou saldos ociosos em fundos como o FGTS como, por exemplo, o saldo não aplicado em 1999 que ficou na casa dos R\$ 9 bilhões (MERCEDDES, 2002).

A política agressiva de reestruturação e desestatização dos setores de infraestrutura implementada por FHC como uma segunda etapa do PND também teve seus reflexos sobre o financiamento da expansão do saneamento. Restrições progressivas ao crédito, vinculado, de início, ao cumprimento de critérios de desempenho operacional e gerencial, e posteriormente a interrupção de programas, como ocorreu com o Pró-saneamento, e, finalmente, o arrocho do contingenciamento promovido pela portaria CMN 2.521, estrangularam de tal forma a contratação de novos investimentos que o saldo ocioso no FGTS remontou à casa de bilhões (MERCEDDES, 2002, p.313).

Ao mesmo tempo que o governo fazia restrições aos gastos sociais, também chegou a anunciar a necessidade de recursos de 2,5 bilhões de reais ao ano, entre os anos de 1995 e 2010. De acordo com o governo estes recursos tinham o intuito de universalizar o acesso ao saneamento básico e superar o déficit que fora acumulado no setor até então (MERCEDDES, 2002). Todavia, ainda de acordo com Mercedes (2002), os recursos utilizados pelos programas supracitados do BNDES seguem subutilizados. O Gráfico 3 demonstra os desembolsos do BNDES para água, esgoto e resíduos sólidos (lixo).

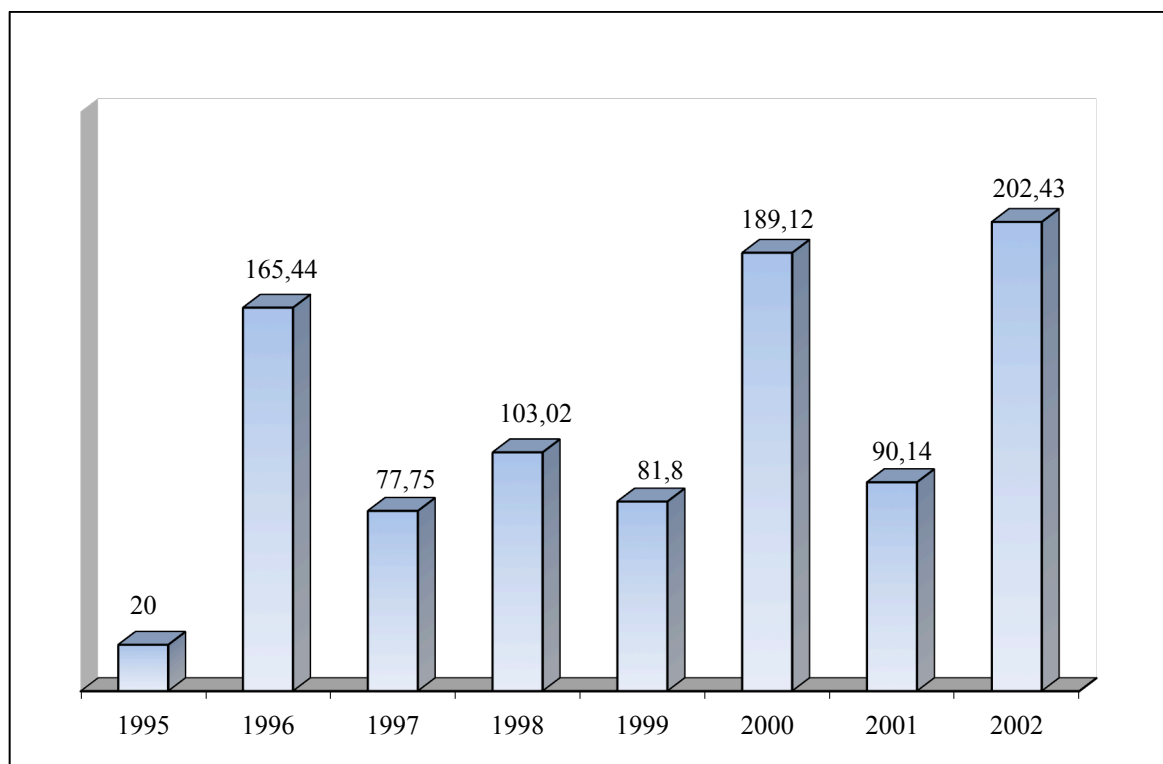


Gráfico 3 – Desembolsos do BNDES em água, esgoto e lixo (1995 – 2002) em milhões (R\$)
Fonte: BNDES, 2017.

O gráfico 3 apresenta um padrão de desequilíbrio no investimento, mostrando uma forte variação entre um ano e outro e deixando claro que não há um incremento constante de investimentos no setor. O incremento nos anos de 1996, 1998, 2000 e 2002 pode ser vinculado à eleições (municipais em 1996 e 2000; federais e estaduais em 1998 e 2002), o aumento menor em 1999 pode ser atribuído à crise capitalista asiática de 1998 que afetou países de terceiro mundo em geral. O governo FHC não conseguiu cumprir com seus objetivos de privatização no setor, com 25 CESBs permanecendo públicas e, tampouco, conseguiu aumentar os investimentos de forma significativa.

As políticas do BNDES para o saneamento básico se concentraram na reestruturação das CESBs, privatização do poder público e modernização da gestão. Em outras palavras, seus desembolsos não tinham como finalidade o consumidor final das obras de saneamento. Contudo, ao analisar os dados do IBGE em Bielschowsky (2002), nota-se um incremento no abastecimento de água nas áreas urbanas que passou de 86,3% dos domicílios em 1990 para 89,8% em 2000. A coleta de esgotamento sanitário nas áreas urbanas passou de 47,9 em 1990 para 56% em 2000. Segundo Bielchowsky (op. cit), apesar do aumento dos serviços de água nos anos 2000, o crescimento do setor nos anos 1990 teve seu ritmo diminuído se comparado ao crescimento das décadas anteriores, demonstrando que apesar do aumento de

investimentos estava vinculado à reestruturação do sistema de saneamento e não à melhoria do atendimento.

O governo seguinte, através de Lula e do Partido dos Trabalhadores (PT) apresentará uma dinâmica diferente do que foi apresentada por FHC. A próxima gestão manterá peculiaridades marcantes da política neoliberal, principalmente no seu início. O contexto político que se apresentou nos anos seguintes trouxe consequências para as políticas públicas e para a construção do poder infraestrutural do país, trazendo um novo padrão de intervenção estatal nas gestões econômica e social, as quais serão abordadas na próxima seção.

3.4 O GOVERNO LULA

Lula vence as eleições de 2002 sob um clima de desconfiança do mercado financeiro, em parte por seu caráter popular e as duras críticas à grande indústria ao longo de sua trajetória política. Exemplo disto é o papel de Lula na condição de presidente do Sindicato dos Metalúrgicos da região do ABC paulista, nas grandes greves do setor automotivo. Sua eleição foi uma reação frente às políticas adotadas pelo seu predecessor FHC. Sua vitória tem base no descontentamento da população assalariada e da burguesia produtiva (indústria, agricultura e comércio) com relação à política neoliberal (IANONI, 2016). A eleição de Lula veio acompanhada de grandes expectativas por parte dos movimentos sociais, os quais acreditavam que esse era o momento em que demandas históricas seriam atendidas, como a reforma agrária, a reforma tributária, somadas com o fim de políticas econômicas ortodoxas. De modo geral, era esperado que houvesse prioridade ao combate à pobreza, distribuição de renda e fomento ao capital produtivo. No entanto, não é isso o que ocorre: assim que o presidente assume o governo, demonstra intenções de continuar com a política econômica exercida nos anos anteriores.

O contexto político e econômico pode ser atribuído pelo o que Marcus Ianoni (2016, p. 7) chama de “Tripé Rígido”. A coalizão de interesses desenvolvimentistas representada pela chapa do Partido dos Trabalhadores no pleito eleitoral de 2002, comprometeu-se na “Carta ao povo brasileiro” que manteria a política macroeconômica de seu predecessor afim de manter a confiança do setor financeiro do país. É importante destacar a situação econômica em que o país se encontrava no momento da sucessão presidencial. A inflação era de 12,53%, somada a uma dívida de US\$ 14,7 bilhões com o FMI, a dívida externa representava 57,5% do PIB, junto a taxa de juros de 25% em combinação a balança comercial deficitária em US\$

8,4 bilhões. É compreensível a manutenção de políticas de cunho ortodoxo, tomando como seu principal exemplo o tripé macroeconômico herdado do governo de Fernando Henrique. De acordo com Barbosa e Souza (2010) o governo Lula fez um ajuste “rápido e definitivo”, tendo aumentado o superávit primário para 4,25% do PIB, o que era compreensível frente à onda especulativa e o estado da economia com uma inflação chegando à casa de dois dígitos.

Teixeira e Pinto (2012) afirmam que, de modo geral, a condução da política econômica do governo Lula teve forte influência da ortodoxia econômica, principalmente ao considerar o primeiro mandato.. No entanto neoliberalismo do governo Lula de acordo com Barboza e Souza (2010) já apresentou mudanças significativas como a valorização do salário mínimo, aumento das transferências do governo à famílias mais pobres e também da concessão do crédito, essas políticas seriam os principais instrumentos da linha econômica para o segundo termo de Lula. Portanto, o governo manteve a política econômica ortodoxa, como salientam Teixeira e Pinto (2012):

No âmbito da política fiscal, o governo Lula, notadamente no 1º mandato, manteve o *démarche* do governo anterior, qual seja: o crescimento sustentável passa pelo ajuste definitivo das contas públicas, o que significa medidas destinadas à geração de superávits primários suficientes para reduzir a relação dívida/PIB. Esse reducionismo da política fiscal – que implicitamente significa preservação da riqueza financeira – limitou a capacidade do Estado em ampliar os investimentos públicos (TEIXEIRA; PINTO, p.17, 2012).

Logo no início do mandato, é lançado um programa social, o “Fome Zero”. Porém, os críticos da esquerda logo afirmaram que seria difícil dar cabo ao programa mantendo um viés econômico monetarista. Para César Benjamin (2004), o governo Lula claramente manteve o viés neoliberal das gestões anteriores, apontando um cenário incerto para os anos seguintes. Teixeira e Pinto (2012) afirmam que, de modo geral, a condução da política econômica do governo Lula teve forte influência da ortodoxia econômica, principalmente ao considerar-se o primeiro mandato. Os autores aludem a situação da política econômica de acordo com Paulani (2008) que, em geral, a gestão macroeconômica do governo Lula foi fortemente influenciada pela ortodoxia econômica, especialmente no primeiro mandato. Esta situação foi caracterizada por Paulani (2008) ao descrever os rumos da política econômica como “estado de emergência econômico”, através do qual as políticas neoliberais, antagônicas aos interesses dos grupos sociais representados pelo PT, eram permanentemente legitimadas. Esses fatores entram em consonância com Ianoni (op. cit.) que afirma que o tripé macroeconômico foi regra durante os dois governos, no primeiro mandato de forma “rígida” (p. 7), no segundo de forma

“flexibilizada” (p. 17). A rigidez faz alusão à ortodoxia da política macroeconômica na qual predominaram facetas neoliberais, com câmbio apreciado, juros altos e um superávit primário ainda mais alto do que o do governo de Fernando Henrique Cardoso. Para Celia Kerstentzky (2012), o primeiro ano de Lula, 2003, pode ser considerado o nono ano da gestão FHC, por sua ortodoxia e resistividade econômica. Sem embargo, já em 2004 começam os programas de valorização do salário mínimo e de combate a pobreza com a implementação do Bolsa Família, programa de transferência de renda com uma escala duas vezes maior em número de habitantes em relação aos programas anteriores que unificou, como Bolsa Escola, Auxílio-Gás e o Bolsa Alimentação. Ao analisarmos os gastos sociais do segundo governo de FHC e os do governo Lula até 2005, podemos observar que houve aumento dos gastos no setor, conforme apresentado nas Tabelas 5 e 6.

Tabela 5 – Gastos sociais totais – governo FHC II (em R\$ milhões)

Ano	1999	2000	2001	2002
Gasto	132.901	150.291	173.8691	198.971

Fonte: Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda in: Diniz e Boschi (2007, p.117).

Tabela 6 – Gastos sociais totais – Governo Lula (em R\$ milhões)

Ano	2003	2004	2005
Gasto	232.810	268.863	301.683

Fonte: Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda in: Diniz e Boschi (2007, p.117).

Somado a isso, há uma mudança no Índice de GINI no país e uma transferência de renda de cerca de R\$ 7,1 bilhões, como observado por Diniz e Boschi (2007). O Gini caiu mais de três ponto percentuais passando de 0,572 em 2004 para 0,538 em 2009, Kerstenetzky (2012) atribui a queda mais brusca do índice (que já vinha mostrando tendência a diminuição desde o início do Plano Real, graças ao aumento de salário real no começo da circulação da moeda) ao peso do salário mínimo que desde a instituição do seu incremento, foi acompanhado pelo estímulo do emprego formal e redução do desemprego, o que implica crescimento do salário médio e da massa salarial. Acrescentando essas políticas aos programas de transferência de renda supracitados é possível notar que a mudança de perspectiva frente à problemática social é clara no novo governo.

A prioridade à estabilização econômica se manteve durante todo o governo de Lula, o

já mencionado, tripé rígido que pautou as políticas econômicas de 2003 até o fim de 2006 para depois dar lugar ao tripé flexibilizado de 2007 a 2010 (IANONI, 2016). O programa “rígido” herdou diversos arranjos político-institucionais do governo FHC que priorizaram o capital financeiro. Lula tomou posse nesta arena política estabelecida, no já descrito contexto econômico. Em março de 2006 sai o Ministro Antônio Palocci da pasta da Fazenda e é substituído por Guido Mantega, ex-presidente do BNDES. Para Ianoni (op. cit) a entrada de Mantega representa uma inflexão na política econômica neoliberal ortodoxa em direção a uma visão desenvolvimentista.

A doutrina neoliberal, ainda que necessárias no início do governo (Barbosa e Sousa, 2010), vinham mostrando limitações em termos de estímulo ao crescimento econômico e melhora da renda e emprego, outrossim as restrições que o modelo apresentava acabavam por comprometer a realização de políticas públicas por parte do Estado.

Uma política econômica mais expansionista foi posta em prática, propiciando o crescimento do produto e o aumento da receita tributária, que financiou a expansão do gasto primário, mas sem comprometer a meta de superávit. Enquanto o crescimento médio anual do PIB em 2003-2005 foi de 3,2%, subiu para 5,1% em 2006-2008, sem que a inflação escapasse ao controle, embora tenha sido de 6,4% em 2008, quando o teto era 6,5%. Por outro lado, o superávit primário médio do primeiro triênio, em relação ao PIB, foi de 2,5%, tendo caído no segundo triênio apenas para 2,3%. Além disso, houve queda da dívida líquida. (IANONI, 2016, p. 18).

Ou seja, durante o período 2006-2010, há uma mudança da condução da política macroeconômica, o controle absoluto sobre a inflação foi um tanto relevado de modo a manter o nível de emprego e políticas sociais. Por isso é tripé macroeconômico é chamado de flexibilizado. As decisões nesse quesito passaram a dar prioridade à redução da desigualdade na renda e ao crescimento do emprego e salário. Nessa direção, o governo adotou uma série de medidas caracterizadas por Kerstenetzky (op. cit) como “políticas econômicas socialmente orientadas” que consistiram em “políticas macro e microeconômicas que foram moduladas por impactos sociais antecipados” (p. 237). As medidas de maior acesso ao crédito, como o crédito consignado, o crédito subsidiado direcionado – que facilitou a obtenção de casa própria e auxiliou a agricultura familiar –, isso tudo aliado a algumas desonerações pontuais em bens de consumo duráveis como carros e eletrodomésticos.

Ademais, a gestão lulista foi marcada pela prioridade à infraestrutura evidenciado pelo PAC em 2007. Nesse sentido a macroeconomia flexibilizada do período possibilitou novas regras para o cálculo do superávit primário, viabilizando desconto dos investimentos públicos.

Barbosa e Sousa (op. cit), que o PAC demonstra ainda uma baixa capacidade do Estado brasileiro fomentar e implementar seus investimentos. Ianoni (op. cit.) afirma que esse “problema (formular e implementar políticas) das capacidades estatais é relevante” (p. 19), não obstante o Plano teria “contribuído para a aceleração do crescimento e para o aumento da taxa de investimento da econômica nacional” (ibid.).

Em Lula 2, por conta do tripé flexibilizado, a intervenção estatal na economia retorna de modo sensível à agenda política. Essa flexibilização, essencialmente acarretou alterações na política monetária com o fim da busca por metas cada vez menores de inflação, buscando estabilidade na variação do índice de preços com o escopo de estabilizar a relação dívida/PIB e aumentar o investimento público, acarretando na redução da meta de superávit primário que passa a 2,3% do PIB nos últimos anos de governo. Politicamente o governo fez uma opção pelo crescimento com equilíbrio. Houve tensão entre mudança e continuidade durante os dois mandatos do Partido dos Trabalhadores, houve dificuldade de executar medidas de maior protagonismo estatal dentro de uma conjuntura de tendências liberalizantes, tanto no mercado interno quanto externo. Desde período FHC a política macroeconômica e a LRF foram tidas como impreteríveis para o crescimento econômico, reflexo da hegemonia da coalizão neoliberal (SALLUM JR., 1999), assim, o governo Lula combateu a ortodoxia que se institucionalizou na segunda metade dos anos 1990, uma marca dessa tensão foi a presença do economista ortodoxo Henrique Meireles na presidência do BACEN durante todo o governo.

É também, a partir da gestão de Lula, em que grupos de intelectuais passam a discutir uma política econômica alternativa frente à ortodoxia neoliberal que pautou os anos 1990. Intelectuais como Bresser-Pereira (2010); João Sicsù, Luis Fernando de Paula e Renaut Michel (2007), sinalizaram a composição de uma estratégia de política econômica alternativa. Esta política econômica fora denominada pelos intelectuais como novo-desenvolvimentismo. Os intelectuais citados apresentam pontos concordantes quanto a formulação de tal estratégia política econômica.

[...] o objetivo da política econômica deve ser amplo; ela deve estar voltada para a *estabilidade macroeconômica*, um conceito mais amplo do que o de mera estabilidade de preços, ou seja, deve procurar também reduzir as incertezas relativas à demanda futura que são inerentes aos negócios na economia. Estabilidade de preços e aumento do produto e emprego devem ser compatíveis dentro dessa visão e, para tanto, o governo deve fazer uso de um instrumental de política econômica com objetivos múltiplos — e não somente utilizar a política monetária voltada exclusivamente para o controle da inflação. A perspectiva novo-desenvolvimentista sustenta que para se atingir os objetivos múltiplos de política — como crescimento econômico e estabilidade de preços — é necessária uma maior coordenação de

políticas (fiscal, monetária e cambial): devem-se avaliar os impactos conjuntos da adoção das políticas sobre os objetivos como um todo. Assim, a coordenação de políticas é fundamental para se atingir a *estabilidade macroeconômica* (SICSÚ; PAULA; MICHEL, 2007, p.517).

Estes intelectuais concordam que uma estratégia nacional de desenvolvimento deve preceder a política de desenvolvimento. Bresser (2010) aponta as diferenças macroeconômicas entre a ortodoxia neoliberal e o novo desenvolvimentismo, bem como as dissonâncias em relação às estratégias de crescimento para as duas propostas. O quadro 3 sumariza essas questões.

Ortodoxia convencional	Novo desenvolvimentismo
1. O superávit primário é o padrão fiscal central.	1. O déficit orçamentário e a poupança pública são os padrões fiscais centrais.
2. O Banco Central tem uma única meta obrigatória: a inflação.	2. O Banco Central tem três metas obrigatórias: inflação, taxa de câmbio e emprego.
3. O Banco Central usa um único instrumento: a taxa de juros de curto prazo.	3. O Banco Central pode também comprar reservas ou impor controles sobre o ingresso de capitais para administrar a taxa de câmbio.
4. A taxa de juros de curto prazo é endógena e deve ser alta.	4. A taxa de juros de curto prazo é exógena e pode ser moderada.
5. A taxa de câmbio é flutuante e endógena.	5. A taxa de câmbio é flutuante mas administrada.

Quadro 3 – Diferenças macroeconômicas entre ortodoxia convencional e o novo desenvolvimentismo
Fonte: Bresser-Pereira, 2006.

Armando Boito Jr. (2012), dá a descrição da política econômica que foi implantada durante o governo Lula e parte do governo de sua sucessora Dilma Rousseff. A gestão petista mostrou um certo distanciamento do modelo neoliberal da década anterior. Contudo, as ações postas em prática não corresponderam ao novo-desenvolvimentismo proposto por Bresser (op. cit.), mas correspondem ao neodesenvolvimentismo. O neodesenvolvimentismo, de acordo com Boito Jr. (2012), seria o desenvolvimentismo que pôde ser construído dentro das possibilidades do neoliberalismo e consistiu nas seguintes políticas:

a) políticas de recuperação do salário mínimo e de transferência de renda que aumentaram o poder aquisitivo das camadas mais pobres, isto é, daqueles que apresentam maior propensão ao consumo; b) forte elevação da dotação orçamentária do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDES) para financiamento das grandes empresas nacionais a uma taxa de juro favorecida ou subsidiada; c) política externa de apoio às grandes empresas brasileiras ou instaladas no Brasil para exportação de mercadorias e de capitais; d) política econômica anticíclica – medidas para manter a demanda agregada nos momentos de crise econômica; e e) incremento do investimento estatal em infraestrutura (BOITO JR., 2012, p.5).

Para Boito Jr (2012), a estratégia neodesenvolvimentista apresenta uma mudança frente às políticas ortodoxas convencionais, mas não representa uma ruptura clara, pois afirma que o “neodesenvolvimentismo é o desenvolvimentismo da época do capitalismo neoliberal” (BOITO JR., 2012, p.6). Ao citar seis características que diferem o neodesenvolvimentismo do nacional-desenvolvimentismo, o autor define a nova estratégia como um projeto muito menos ambicioso que o antigo nacional-desenvolvimentismo.

a) apresenta um crescimento econômico que, embora seja muito maior do que aquele verificado na década de 1990, é bem mais modesto que aquele propiciado pelo velho desenvolvimentismo, b) confere importância menor ao mercado interno, posto que mantém a abertura comercial herdada de Collor e de FHC, c) atribui importância menor à política de desenvolvimento do parque industrial local, d) aceita os constrangimentos da divisão internacional do trabalho, promovendo, em condições históricas novas, uma reativação da função primário-exportadora do capitalismo brasileiro, e) tem menor capacidade distributiva da renda, e f) o novo desenvolvimentismo é dirigido por uma fração burguesa que perdeu toda veleidade de agir como força social nacionalista e anti-imperialista (BOITO JR., 2012, p.6).

No entanto, ao comparar o proposto Novo-Desenvolvimentismo com o Desenvolvimentismo, Bresser-Pereira (2016) correlaciona as duas estratégias de desenvolvimento de cunho nacional. A questão de uma maior capacidade distributiva de renda é salientada como vantagem do programa novo-desenvolvimentista, pois traz o fomento do mercado interno, e deve estar vinculada a uma política industrial estratégica e limitada. O mercado seria um bom agente para guiar a política macroeconômica, desde que competitivo de fato. No mesmo trabalho, Bresser afirma que a natureza do Novo-desenvolvimentismo é essencialmente democrática, uma vez que entende que o desenvolvimento econômico só é sustentável quando os salários têm crescimento a longo prazo, e é voltado para países de renda média em países já democráticos, em especial na América Latina, onde as demandas dos trabalhadores e camadas pobres da população não poderiam ser ignoradas.

De fato, o modelo nacional-desenvolvimentista inicialmente detinha um potencial para a distribuição de renda, com o aumento de produção e de salários principalmente na década de 1950 até o início dos anos 1960. Todavia, a política econômica do governo militar fez com que a concentração de renda fosse a chave para o consumo interno de bens duráveis de maior valor agregado, a chamada ala-direita do desenvolvimentismo, concentrando a renda nas classes mais ricas podendo emular padrões de consumo dos países desenvolvidos, marca do Pacto Autoritário-Modernizante.

Ainda no neodesenvolvimentismo, é válido afirmar que há muito da política neoliberal presente nesta estratégia. Um exemplo disso é o fato de que o modelo neodesenvolvimentista não é protecionista, e sim exportador, e a ele compete responsabilidade fiscal e controle inflacionário: “o papel do Estado diminui e o do mercado aumenta” (BRESSER-PEREIRA; GALA, 2010, p.679). Sicsú, Paula e Michel (2007) citam as diferenças entre os modelos desenvolvimentista e novo-desenvolvimentista:

Essa é uma das diferenças fundamentais entre o velho e novo desenvolvimentismo. Enquanto o primeiro focava suas políticas defensivas na balança comercial, procurando tornar a economia menos dependente da exportação de produtos primários, uma vez que a economia brasileira transitava de uma economia agroexportadora para uma economia industrial; o segundo — neste particular — está basicamente preocupado em estabelecer critérios de controle da conta de capitais para que o país possa ter trajetórias de crescimentos não abortadas e possa constituir políticas autônomas rumo ao pleno emprego e à equidade social. O protecionismo moderno deve ser o da conta de capitais — as transações comerciais devem ser liberalizadas, embora esta abertura deva ser feita de uma forma inteligente, cautelosa e negociada para que reciprocidades que interessem às exportações brasileiras sejam conquistadas (SICSÚ; PAULA; MICHEL, 2007, p.519-520).

Houve algumas mudanças na política econômica, mas o Estado e a criação da agenda neodesenvolvimentista encontraram uma arena política diferenciada pela frente. O governo Lula, se deu em um contexto de maior abertura política e fluxo de capitais, a globalização já havia integrado a economia brasileira. O desenvolvimento estava mais fragmentado e a formação de uma agenda alternativa ao neoliberalismo contou com mais atores.

Em termos mais abstratos, o Estado desenvolvimentista no Brasil no século XXI está evoluindo em um ambiente complexo e institucionalmente fluido, caracterizado por vários atores (agentes principais) e numerosas partes interessadas (stakeholders), bem como novos e ampliados pontos de veto, tanto formais como informais, no processo de decisão política. Logicamente, este novo ambiente institucional inclui o Congresso Nacional, o Judiciário, as instituições de fiscalização e uma série de conselhos, além de uma imprensa mais ativa e profissionalizada, novos grupos da sociedade civil e vários acordos internacionais e agências internacionais (Organização Mundial do Comércio – OMC) que regulamentam as regras do comércio internacional (ALMEIDA; OLIVEIRA; SCHNEIDER, 2014, p.572).

A citação acima evidencia que o espaço político é mais denso, uma vez que os governos pós autoritários acabaram por assumir muito mais responsabilidades em políticas públicas. Nos governos do século XX se priorizava a política industrial, enquanto que as pautas sociais eram preteridas. Estas novas políticas sociais que passam a fazer parte da agenda no século XXI competem igualmente por recursos com a política industrial nos altos escalões do executivo. E as políticas industriais tendem a ter outros objetivos sociais, como o

desenvolvimento de regiões menos favorecidas e diminuição do desemprego, as políticas sociais economicamente orientadas descritas por Kerstenetzky (op. cit.) como as obras do PAC e seu papel anticíclico na economia durante a crise de 2008 e 2009 para manter a taxa de emprego ao construir infraestrutura social e urbana com habitação e saneamento são exemplos disso. Essa série de políticas de aumento do gasto social “representaram um verdadeiro pacote fiscal contracíclico” (p. 236), através de garantia de renda, como estabilizador da demanda agregada, principalmente no consumo das famílias, que foi pouco afetado com a crise. Mantendo o emprego e o aumento do salário mínimo.

Dentro desta nova agenda posta no governo Lula, há outro fator a ser destacado que é fundamental para o fomento à infraestrutura: o aumento de formação bruta de capital fixo. A partir do fim do primeiro mandato do presidente Lula, de acordo com Bruno e Silva (2009), há uma mudança no padrão de investimentos entre 2004-2008, tanto por mudanças no mercado interno quanto no mercado externo. Esse período é similar ao do Plano Plurianual 2004-2007. Em síntese, o plano demonstraria o propósito social-desenvolvimentista da política do Estado a partir de 2003. O plano tinha como objetivo começar uma estratégia de longo prazo com os pontos de “inclusão social desconcentração da renda com crescimento do produto e do emprego. Crescimento ambientalmente sustentável, redutor das disparidades regionais, dinamizado pelo mercado de consumo de massa, por investimentos e pela elevação da produtividade.” (IANONI, 2016, p. 6), tanto por mudanças no mercado interno quanto externo.

No período 2004-2008, um novo regime de acumulação de capital emerge a partir da conjunção de condições favoráveis tanto no plano interno (recuperação do mercado interno de consumo, melhoria do crédito e redução das taxas de juros) quanto no plano externo (crescimento da demanda externa pelos produtos brasileiros e grande oferta de liquidez internacional). Esse regime expressou-se em taxas crescentes e mais estáveis de investimento produtivo, o que impulsionou também a expansão do investimento em infraestrutura (BRUNO e SILVA, 2009, p.23).

Ademais, os itens elencados por Armando Boito Jr (2012), como as políticas de transferência de renda, o novo papel do BNDES na economia, demonstram o “novo regime” referido por Bruno e Silva (op. cit.). Pois há uma mudança do perfil de investimento aumentando a possibilidade e a viabilidade de investimentos em infraestrutura. Esses fatores aproximam o governo Lula de uma dinâmica mais ativa do Estado frente ao mercado. Na questão de infraestrutura, o PAC (Programa de Aceleração do Crescimento) foi lançado em 2007, visando melhorar diversas áreas de infraestrutura e, também, como dito por Lula “criar

a infraestrutura social no Brasil” (G1, 2007). O PAC centralizava os planejamentos em infraestrutura, buscando facilitar a aceleração de um desenvolvimento sustentável e o fim dos desequilíbrios regionais, investindo tanto em infraestrutura social e urbana, na questão de habitação e saneamento, como também em energia e estradas e portos. Esse fato em si já representa certo distanciamento em relação à década anterior, visto que o país agora buscava a reestruturação da infraestrutura fomentada pelo Estado em parceria com empresas brasileiras.

Para Maria Chaves Jardim e Márcio Rogério da Silva (2016), em seu estudo sobre o PAC, o governo de Lula foi dominado pela questão financeira. No entanto, o Estado esteve presente no mercado, produzindo bens e serviços através de empresas estatais e Parcerias-Público-Privadas (PPPs). Foi o poder público quem estabeleceu os projetos de infraestrutura baseado em recursos advindos do capital financeiro, principalmente através da emissão de títulos ou de instituições burocráticas consagradas como o BNDES. Teria acontecido o que chamam de “moralização do mercado financeiro”, afirmando que o Estado “deu as regras do jogo” no que concernem os projetos de infraestrutura.

O governo Lula apresenta uma relação híbrida e complexa como explicitado por Jardim e Silva (2016). Embora a política macroeconômica neoliberal ainda apresentasse traços fortes no período de Lula (tripé macroeconômico), ocorreram uma série de medidas antagônicas. Exemplos disso seriam maiores investimentos nos programas sociais como Bolsa Família, PROUNI, REUNI; bem como diversos investimentos em infraestrutura por meio do aparato estatal com órgãos como BNDES, dando preferência às grandes empresas brasileiras, as mesmas construtoras referidas na obra de Campos (2014), que mantiveram sua vantagem política desde a ditadura militar. Ademais, o BNDES pelo novo contexto político optou por financiar maiores empresas por uma questão de segurança financeira.

O papel mais ativo que o Banco passa a exercer desde de 2008 não tem o mesmo arrojo que tivera quando a instituição era apoiava a construção de novos setores industriais (como petroquímica, aço, celulose e bens de capital). Os empréstimos do BNDES, como veremos na próxima seção, priorizam empresas na qual o país já apresenta vantagem comparativa, que no caso do trabalho são as empreiteiras que apresentaram estreitos laços políticos e institucionais com a tecnoburocracia brasileira desde o Pacto Autoritário-Modernizante. Além disso, na conjuntura atual, a agência esta vinculada a uma série controles legais como a Controladoria Geral da União (CGU) e o Tribunal de Contas da União (TCU) o que acaba configurar um contexto de maior *accountability* horizontal, logo a inadimplência de

empresas privadas com o Banco poderiam resultar em ações judiciais, não só contra as empresas mas contra a própria instituição.

No plano interno, a burocracia do BNDES é recompensada de acordo com o valor de desembolsos totais e não pela diversificação e inovação, portanto a estrutura de incentivo da agência estimula o viés de minimização de riscos, dessa forma, empréstimos para empresas maiores acabam se tornando mais atrativos (ALMEIDA; OLIVEIRA; SCHNEIDER, 2014). Isso posto, mais uma vez retoma à prudência da gestão lulista, que presou pelo crescimento com o equilíbrio. O *accountability* horizontal, assim como o tripé macroeconômico diminuíram formalmente a margem de manobra do Banco, que dentro das condições político-econômicas, lançou mão das ferramentas viáveis para não causar embaraço e desequilíbrio na coalizão política.

3.3.1 O governo Lula e as políticas de saneamento

Dada a contextualização do governo Lula e as mudanças em relação à gestão anterior, de cunho mais liberal, buscaremos analisar o contexto do saneamento básico nesse novo governo. A partir de 2003, o governo já realiza mudanças em seus ministérios buscando aprimorar as capacidades do poder público na provisão de políticas públicas. De acordo com Renato Dal Maso (2012), o governo passa a definir o saneamento básico como função primordial do Estado. Esta nova orientação trouxe novos objetivos para o setor como, por exemplo, a mediação entre os conflitos dos interesses municipais estaduais e privados; a criação de um arcabouço legal e regulatório, e a definição da forma do financiamento público do setor.

O governo Lula criou dois novos ministérios já em 2003, os quais seriam de grande auxílio ao setor do saneamento, tanto na organização quanto na disponibilidade de recursos: o Ministério das Cidades e o Ministério da Integração. A partir de 2003, esses ministérios passam a disponibilizar, para o orçamento geral da União, recursos ao setor do saneamento básico e outras áreas da infraestrutura social. O novo governo julgava que as políticas de saneamento que foram implementadas no decorrer dos anos 1990 foram insuficientes. Seria necessário uma reorientação, no sentido de fazer com que o Estado fosse o ator preponderante na formulação de políticas públicas com soluções integradas entre os setores nacional, estadual e municipal. Dal Maso (2012) ilustra esse processo:

A grande carência de serviços de saneamento em todas as cidades exigia a intervenção estatal, especialmente nas regiões metropolitanas, porque as políticas “*ad hoc*”, focalizadas e privatistas ao longo dos anos 90 foram muito insuficientes para construir a infraestrutura e universalizar o abastecimento de água, por exemplo. O desafio da nova orientação foi ampliado ao incluir no saneamento básico ambiental, os serviços inter-relacionados de limpeza urbana e manejo dos resíduos sólidos e de drenagem urbana, pois esses serviços estão inter-relacionados e exigem planejamento integrado (MASO, 2012, p.18).

É importante salientarmos que a nova orientação que se apresentou a partir de 2003 ampliou a abrangência do saneamento básico. Âmbitos que não eram inteiramente relacionados com o investimento no setor de saneamento passam a ser considerados, como o caso da limpeza urbana e o manejo dos resíduos sólidos. Ou seja, a partir da criação dos novos ministérios, os investimentos em saneamento ambiental passam a abranger não só água e esgoto, mas também a limpeza urbana e o manejo de resíduos sólidos. Desse modo, o governo busca uma formulação integrada das políticas de saneamento com os municípios, estados e União com a criação da Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental (SNSA) vinculada ao Ministério das Cidades. A função da secretaria era de centralizar a gestão das políticas nacionais no setor, trabalhando de forma integrada com os órgãos responsáveis pelas políticas de habitação, transporte, mobilidade urbana, etc., visando o fortalecimento da gestão pública para melhor universalizar os serviços e aplicar os recursos de forma eficaz, de acordo com as diretrizes do governo federal.

A criação da SNSA fez com que a política nacional de saneamento, que se desenhou a partir de 2003, pudesse ser construída e amparada através de aparelhos burocráticos centralizados para uma melhor articulação das ações integradas com outras esferas do setor público (MASO, 2012). Com isso, é possível ver um distanciamento do caráter das políticas de saneamento que foram postas em prática na década anterior em que o Estado e o poder público em geral se mostravam como agentes reguladores, buscando delegar as políticas públicas do setor para entes privados.

Como visto, durante o governo Lula a uma maior abrangência institucional em relação a década anterior. Na gestão de FHC, as capacidades estatais foram utilizadas para colocar em prática o arranjo neoliberal privatizando seus ativos, abrindo mão de áreas estratégicas da administração e dos recursos econômicos, isto é, diminuindo o poder infraestutural do Estado. As mudanças ocorridas a partir de 2003, com a criação de novos ministérios, a mudança de escopo do BNDES programas de cunho nacional visando alcançar a integralidade do território nacional denotam, de fato, o aumento do referido poder no conceito de Mann (2006) ao tratar dos países latino-americanos.

Como reflexo de uma política mais estatizante, o financiamento do setor ficava a cargo do Orçamento Geral da União, recursos do FGTS e também recursos do FAT. Para Dal Maso (2012), os financiamentos eram vinculados às exigências e metas operacionais para os tomadores e, através disso, buscava-se atingir a qualidade dos serviços prestados. Os financiamentos estavam condicionados não só à viabilidade econômica dos projetos, mas também à viabilidade social, priorizando áreas urbanas mais densas que gerassem economia de escala e a cobrança de tarifas razoáveis. Essas condicionantes no crédito faziam com que as prestadoras de serviço fossem subordinadas a outros mecanismos de regulação e controle, cumprindo metas de atendimento previamente acordadas, buscando ganhos de eficiência, sob a tutela de um órgão regulador específico, no caso, a SNSA.

Além disso o governo também articulou uma mudança do arcabouço legal referente ao setor do saneamento básico. Com a posse do presidente Lula, foi tirado do congresso o Projeto de Lei 4147 de 2001, que visava transferir o poder concedente das regiões metropolitanas ao Estado seguindo orientações do Banco Mundial com a finalidade de facilitar a privatização. Isso foi uma resposta ao lobby realizado pela Frente Nacional pelo Saneamento Ambiental (FNSA). A FNSA surgiu em 1997 diante da ameaça de privatização que reunia cerca de 17 entidades, sendo encabeçada pela CUT (SOUSA, 2011). De acordo com Dal Maso (2012), a FNSA prezava pela intervenção estatal no setor e pelo controle social dos serviços de saneamento. Ademais, em dezembro 2006, foi aprovada no congresso a Lei Geral do Saneamento Básico Ambiental que veio a ser sancionada pelo presidente em janeiro de 2007.

Ela (Lei Geral do Saneamento) estabelece os princípios gerais dos serviços de saneamento; organiza as atividades de planejamento, regulação e execução dos serviços; identifica claramente as responsabilidades de todos os agentes envolvidos; e destaca as preocupações com a gestão dos recursos hídricos. A lei garante segurança jurídica para as atividades do setor, como a viabilização da expansão da infraestrutura, o incentivo à busca da eficiência das prestadoras, o atendimento da qualidade dos serviços, que, por consequência, se refletem na melhoria dos indicadores sociais (MASO, 2012, p.20).

O governo estabeleceu um arcabouço legal para o setor, aproveitando leis do governo de Fernando Henrique e com a criação de novas leis além da Lei Geral do Saneamento, a Lei dos Consórcios Públicos e o decreto de normas gerais para contratação de consórcios públicos. O arcabouço é demonstrado no quadro seguinte:

ARCABOUÇO LEGAL
Lei nº 10.257/2001, Estatuto da cidade: regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências.
Lei nº 9.433/1997, Lei dos recursos hídricos: institui a política nacional de recursos hídricos.
Lei nº 11.445/2007, Lei do Saneamento básico ambiental: define as diretrizes nacionais para o saneamento básico e para a política federal de saneamento básico ambiental; estabelece os princípios gerais do setor; organiza as atividades de planejamento, regulação e execução do serviço; identifica as responsabilidades de todos os agentes envolvidos; e observa preocupações com a gestão dos recursos hídricos.
Lei nº 11.107/2005, Lei dos Consórcios públicos: dispõe sobre normas gerais para a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios contratarem consórcios públicos (constituirá associação pública ou pessoa jurídica de direito privado) para a realização de objetivos de interesse comum e dá outras providências.
Decreto Nº 6.017/07, Normas gerais para contratação e consórcios públicos: regulamenta a Lei nº 11.107, de 06 de abril de 2005, que dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos entre municípios, entre municípios e estados e Distrito Federal e entre estados.

Quadro 4 – Arcabouço legal e regulatório do saneamento básico ambiental do Brasil
Fonte: MASO, 2012.

O arcabouço legal facilitou a ação do Estado no setor dando um caráter mais social para a construção da infraestrutura de saneamento no país. Porém, a Lei de Saneamento, de acordo com Sousa (2011), não deixa claro se o serviço é responsabilidade de estados ou municípios, uma vez que se refere ao poder concedente como “titular” do serviço de saneamento. Logo, a definição do ente competente na atividade de saneamento básico passou para o STF. Sem embargo, a Lei especifica as formas de concessão do serviço e estabelece os princípios de regulação para o setor. O marco regulatório, além de facilitar a atuação do Estado de modo a possibilitar um melhor atendimento às demandas sociais, também funciona como um instrumento que permite segurança jurídica aos investidores no setor, que ficará claro com o PAC.

Um dos pontos mais importantes da Lei Geral do Saneamento é na mudança do conceito de saneamento, que não se trata mais apenas de serviços de água e esgoto. O conceito foi ampliado para abarcar também a infraestrutura e as instalações operacionais dos setores tradicionais e também da limpeza urbana, do manejo de resíduos sólidos e manejo e drenagem das águas pluviais em zonas urbanas.

Houve também uma mudança na questão da regulação dos serviços de saneamento, que passou a ser atribuição de agências federais, estaduais ou regionais em função da abrangência dos serviços. O mais importante é que a Lei deixa claro que as agências reguladoras não devem se pautar apenas por critérios de rentabilidade econômica das

prestadoras, mas sim pela garantia da salubridade ambiental (MASO, 2012). Por fim, é importante destacar que de acordo com a Lei, cabe ao Ministério das Cidades definir o plano nacional de saneamento básico ambiental. Com esta finalidade foi criado o Sistema Nacional de Informações em Saneamento (SNIS), cuja função é coletar dados das prestadoras e disponibilizar material estatístico para a avaliação da eficiência e eficácia dos serviços prestados. Fica claro que a legislação e a formação de um arcabouço legal na área do saneamento básico contribuíram a uma melhor gestão e organização das políticas públicas. A legislação e a formação dos ministérios e das secretarias supracitadas aumentaram a capacidade de atuação do poder público. A criação desses aparelhos de comando burocrático deu origem a uma série de políticas para o setor do saneamento ambiental, elencadas no quadro seguinte, com sua respectiva fonte de financiamento.

PROGRAMAS E FONTES DE FINANCIAMENTO
Programa de Ação Social em Saneamento (PASS/BID – 2003) – fontes dos recursos: União, estados e municípios (US\$ 38,19 milhões) e BID (US\$ 57,28 milhões) total de R\$ 274,2 milhões;
Programa de Saneamento Integrado para Pequenos Municípios (Sede Zero – 2004) – fonte dos recursos: BIRD (R\$ 60 milhões);
Programa de Saneamento é Vida (2003) – fontes dos recursos: OGU e FGTS (R\$ 243 milhões) e recursos externos (R 1.643 milhões);
Programa de Saneamento Ambiental Urbano (2003) – fontes dos recursos: do OGU, do FGTS, do FAT e de fundos internacionais (foram autorizados, por lei, R\$ 818,8 milhões);
Programa Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários (Prosanear – 2000 a 2006) – fontes dos recursos: BIRD (US\$ 30 milhões) e Governo Federal (US\$ 19 milhões);
Gestão integrada dos Resíduos Sólidos Urbanos (2005) – fontes dos recursos: OGU (R 677,89 milhões) e BNDES (R\$ 212,0 milhões), mais recursos dos estados e municípios;
Programa de Drenagem Urbana Sustentável – fontes dos recursos (drenagem urbana): OGU e orçamentos dos estados e municípios;
Programa Nacional de Combate ao Desperdício da Água (PNCDA – fase III) – fontes dos recursos: OGU e contrapartida;
Programa de Combate ao Desperdício de Energia e Água em Saneamento Ambiental (Pcdea) – fontes dos recursos: OGU (R\$ 7,00 milhões) e Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental (ABES);
Programa Pró-Municípios (antes chamado Pro-infra): fonte dos recursos: OGU;
Programa de Modernização do Setor de Saneamento (PMSS III – 2004) – fontes dos recursos: BIRD e contrapartida dos estados e municípios (R\$ 8,75 milhões);
Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS) – fonte dos recursos: OGU;
Programa Saneamento para Todos (PTS – 2005) – fonte dos recursos: FGTS.

Quadro 5 – Principais ações da política nacional de saneamento básico ambiental no Brasil (2002 – 2006)
Fonte: MASO, 2012

Analisando os recursos aplicados entre os anos de 2003 e 2007, a SNSA desembolsou 10,06 bilhões de reais, sendo 55% provenientes do Orçamento Geral da União; contudo, é mais importante destacar que o FAT e o FGTS – geridos pelo BNDES e pela CEF, respectivamente – contribuíram com 45% do montante total correspondendo a 4,6 bilhões de reais. Dos R\$ 4,6 bilhões, o FAT contribuiu com cerca de R\$ 2 bilhões o que lhe deu uma participação de 42,5% aproximadamente na soma total de recursos da CEF e do BNDES, e um pouco menos de 20% se considerarmos os recursos totais de 2003 a 2007. Abaixo segue o gráfico 4 com a série histórica de desembolsos totais, FAT/BNDES, FGTS/CEF de 1995 até 2007.

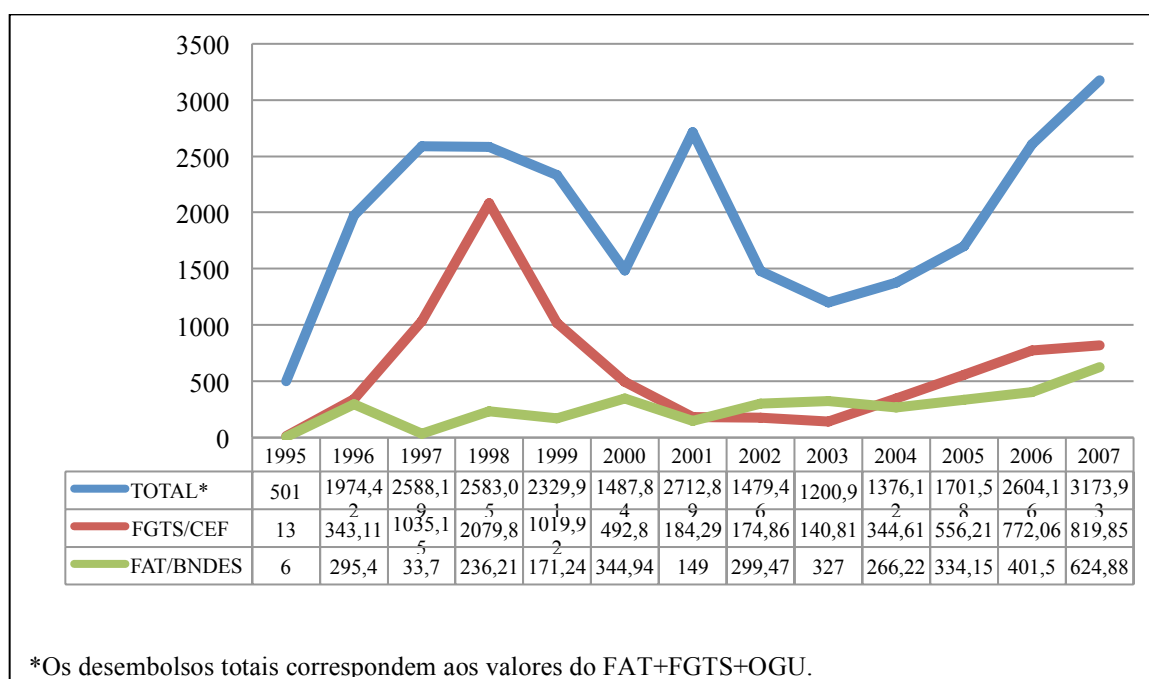


Gráfico 4 – Investimentos em saneamento (1995 – 2007) em milhões (R\$)

Fonte: Elaborado pelo autor com base em Maso, 2012.

À primeira vista nota-se que os valores do período FHC são maiores que os do governo Lula; entretanto, deve-se considerar o destino dos recursos desembolsados, além de levar em conta que muitos dos recursos disponíveis do FGTS e FAT não foram usados. Os recursos entre 1995 e 2002 tinham como finalidade construir terreno para a privatização de acordo com os programas citados na seção anterior, enquanto que no governo Lula os recursos buscavam atender as demandas sociais predominantemente através do setor público. Embora com crescimento, a porcentagem do investimento em relação ao PIB ainda é muito pequena (ver gráfico 1) o que, de acordo com a ONU, mantém-se muito baixa para

universalização do saneamento. Considerando que o investimento teria que ser 1% do PIB, a universalização se fazia pouco provável. Temos a porcentagem da participação dos repasses ao setor no PIB desde 1996 até 2009 no gráfico 5.

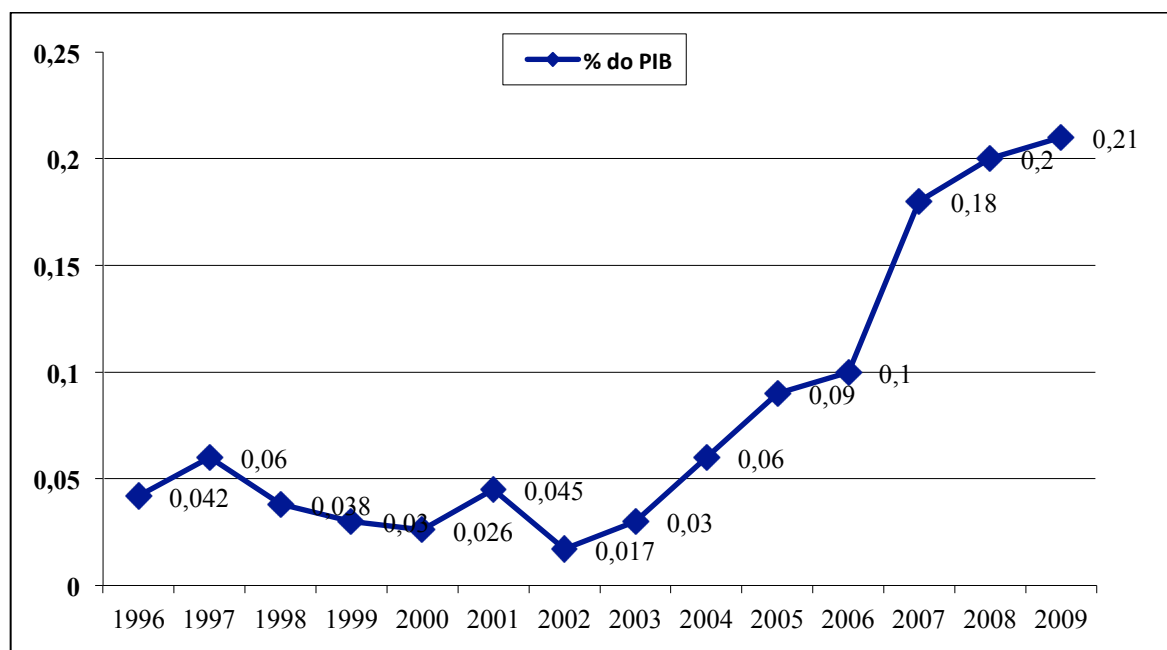


Gráfico 5 – Participação relativa dos repasses orçamentários para o saneamento em relação ao PIB brasileiro (1996 – 2009)
Fonte: BORJA, 2014.

Ainda que a porcentagem esteja abaixo do recomendado pela ONU podemos ver um crescimento nos investimentos a partir de 2007, ano em que o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) entra em execução. O PAC tem participação considerável do BNDES em sua execução e em fonte de recursos. Antes de abordarmos o tema do PAC nos ocuparemos das mudanças que ocorreram no BNDES a partir de 2003 com o governo Lula. Essas mudanças nortearam o novo *modus operandi* do Banco, que passa a se distanciar do padrão da década anterior que tinha como foco o fomento à privatização.

Em sua análise do período de 2003 a 2010 do BNDES, Juan Vicente Cabria (2012) demonstra que há uma mudança nos quadros do Banco e nos planos internos que remontam às origens históricas do Banco de Desenvolvimento. O primeiro presidente do Banco sob o governo Lula é Carlos Lessa. Lessa foi agressivo em sua gestão e buscou afastar de cargos importantes os economistas de orientação ortodoxa chamados por ele de “tucanos”, em alusão ao partido de Fernando Henrique Cardoso (ALMEIDA; OLIVEIRA; SCHNEIDER, 2014). Ao tentar mudar a “comunidade epistêmica” (CABRIA, 2012), Lessa teve uma gestão

conflitiva e enfrentou a burocracia do Banco, uma vez que buscava fazer uma mudança brusca de orientação; já em 2004 foi substituído por Guido Mantega.

Mantega foi um dos responsáveis pela reestruturação do Banco que começou com Lessa. Houve uma mudança significativa nos quadros do BNDES: economistas com doutorado nos Estados Unidos e com formação na PUC-Rio (o principal centro acadêmico do pensamento ortodoxo liberal no Brasil) deram lugar a economistas formados no Brasil com doutorado na Unicamp e UFRJ, universidades reconhecidas pelo pensamento econômico estruturalista e heterodoxo (CABRIA, 2012).

A partir da chegada de Mantega, o BNDES sofreu uma importante transformação na sua estrutura interna, com o objetivo de incorporar ao Banco as novas visões do governo. A preocupação com o desenvolvimento de diferentes setores da economia e a importância concedida aos chamados setores prioritários, para os quais seria importante reduzir os custos dos empréstimos, assim como a visão da “democratização do crédito”, fez com que se superasse a organização anterior dividida em áreas de produtos e áreas de clientes. Entre 2003 e 2005 foi restaurada a estrutura setorial, com a divisão das áreas operacionais do Banco em inclusão social, indústria, insumos básicos, infraestrutura e energia, mercado de capitais, operações indiretas e comércio exterior (CABRIA, 2012, p.261, tradução nossa).

É correto afirmar que com Mantega o BNDES abandonou o escopo da década de 1990 focado apenas em portfólio de clientes e produtos. O Banco aumentou seu escopo de atuação em relação à década anterior para ter um papel mais ativo, mais capacidade e um maior controle dos investimentos e desembolsos. Mantega deixa a presidência do Banco para ocupar o cargo de Ministro da Fazenda e quem lhe sucede é seu ex-aluno Demian Fiocca que segue o mesmo padrão de seu antecessor.

No segundo mandato de Luís Inácio Lula da Silva, o BNDES passa a ter ainda mais preponderância na política econômica. Luciano Coutinho assume a presidência e o Banco passa a contar com políticas industriais e de construção de infraestrutura mais arrojadas. Isso também é refletido no número de desembolsos do Banco, conforme apresentado no gráfico 6.

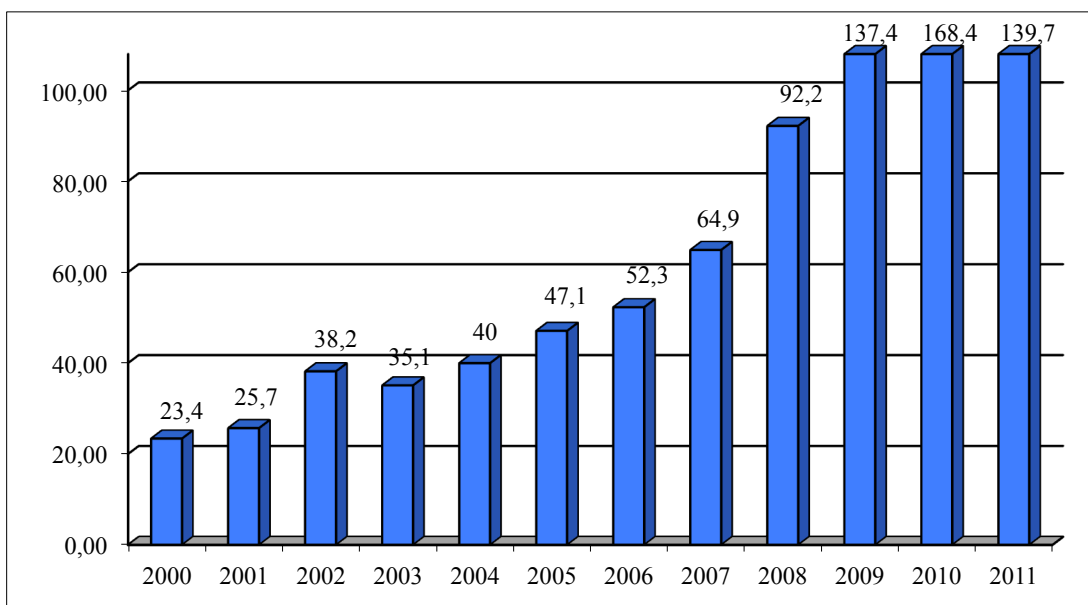


Gráfico 6 – Desembolsos do BNDES (2000 – 2011) em bilhões (R\$)

Fonte: BNDES, 2012

Coutinho, economista da Unicamp e defensor de uma política industrial ativa, fez com que o BNDES dirigisse seus esforços no Programa de Desenvolvimento Produtivo (PDP) para o setor industrial. Já nos investimentos de infraestrutura, o principal programa do qual o Banco participou foi o PAC. O BNDES torna-se o gestor, financiador e coordenador das políticas de desenvolvimento que tiveram início no governo Lula. Exemplos disso seriam o PDP para indústria e o PAC no âmbito da infraestrutura social. Ademais, o Banco também foi responsável pela execução das principais medidas anticíclicas frente à crise de 2008 (CABRIA, 2012). É notável o distanciamento das políticas executadas pelo Banco com relação a década anterior. Políticas como a redução da Taxa de Juros de Longo Prazo (TJLP) e o Programa Especial de Crédito (PEC), demonstram isso. De resto, visando fomentar as obras do PAC, a instituição financeira realizou a redução dos *spreads* com a finalidade de tornar os financiamentos mais atrativos para as empresas.

Devemos mencionar, no entanto, que programas como o PDP e o PAC não podem ser considerados um plano de desenvolvimento no sentido estrito se comparados ao nacional-desenvolvimentismo experimentado a partir da década de 1930. Mas não se pode negar que os planos e programas postos em prática a partir de 2003 denotam uma agenda de desenvolvimento mais ampla que, de acordo com Cabria (2012, p.240), “retoma a importância do Estado como indutor do crescimento econômico”.

O PAC, mencionado anteriormente no início da seção, foi uma iniciativa mais ambiciosa de sanar déficits infraestruturais, tanto físicos quanto sociais. Como visto, nos

desembolsos do Banco a partir de 2007 e 2008 há um maior nível de investimentos. Isso se deve ao fato de que o BNDES se tornou o principal financiador dos investimentos do PAC. De acordo com o relatório anual do BNDES de 2010, a carteira de projetos relacionados ao PAC continha o montante de 157,3 bilhões de reais, sendo 15,7 bilhões para a infraestrutura social e urbana (BNDES, 2010). De acordo com Maso (2012) a participação das fontes de financiamento do Programa era compreendida em três partes: o OGU, responsável por 30% dos financiamentos; os estados e municípios correspondendo a 20% do total; já os 50% restante ficam a cargo do BNDES e da CEF através do FAT e do FGTS, respectivamente.

O principal objetivo do Programa era o investimento em infraestrutura com a previsão de investir R\$ 541 bilhões entre 2007 e 2010. Dentro destes escopos, encontra-se o setor de infraestrutura social e urbana, responsável por programas de habitação, saneamento básico, iluminação pública, além da construção e melhoramento de linhas de metrô nos principais centros urbanos do país (CABRIA, 2012). Abaixo segue um quadro com a projeção dos investimentos para o setor. Dos 40 milhões destinados ao setor do saneamento, o BNDES e a CEF arcaram com 20 milhões.

Área	Investimentos em 2007	Investimentos 2008-2010	Total
Luz para todos	4,3	4,4	8,7
Saneamento	8,8	31,2	40,0
Habitação	27,5	78,8	106,3
Metrô	0,7	2,4	3,1
Recursos Hídricos	2,3	10,4	12,7
Total	43,6	127,2	170,8

Quadro 6 – PAC: projeção de investimentos (em R\$ milhões)
Fonte: PAC, 2012

De acordo com o relatório do PAC 2007-2010, a previsão dos valores contratados em 2010 foi muito próxima ao valor previsto para a área de saneamento em 2007 chegando a 95% das projeções, correspondendo a 37,9 bilhões de reais (PAC, 2012). O setor de financiamentos privados ficou abaixo do previsto, sendo contratados apenas 45% dos recursos previstos. Rocha (2014), em sua análise dos resultados do PAC para o saneamento básico, afirma que os valores desembolsados foram aquém do montante previsto. De acordo com dados do Ministério das Cidades, foram desembolsados no PAC (2007-2010) R\$ 5,65 bilhões de recursos do OGU e R\$ 6,21 bilhões em financiamentos do FGTS e FAT. As unidades federativas não disponibilizam os dados da contrapartida efetivamente desembolsados. O PAC foi ferramenta importante para alavancar os desembolsos e

empréstimos do BNDES no setor, como demonstra a figura seguinte onde podemos notar um maior crescimento tanto em empréstimos e desembolsos a partir de 2007. Os recursos do FAT/BNDES de 1996 até 2009 corresponderam a R\$ 9 bilhões do total investido em saneamento, enquanto que o FGTS principal recurso do setor correspondeu a R\$ 19,1 bilhões (LIMA e MARQUES, 2012), como demonstra o gráfico 7.

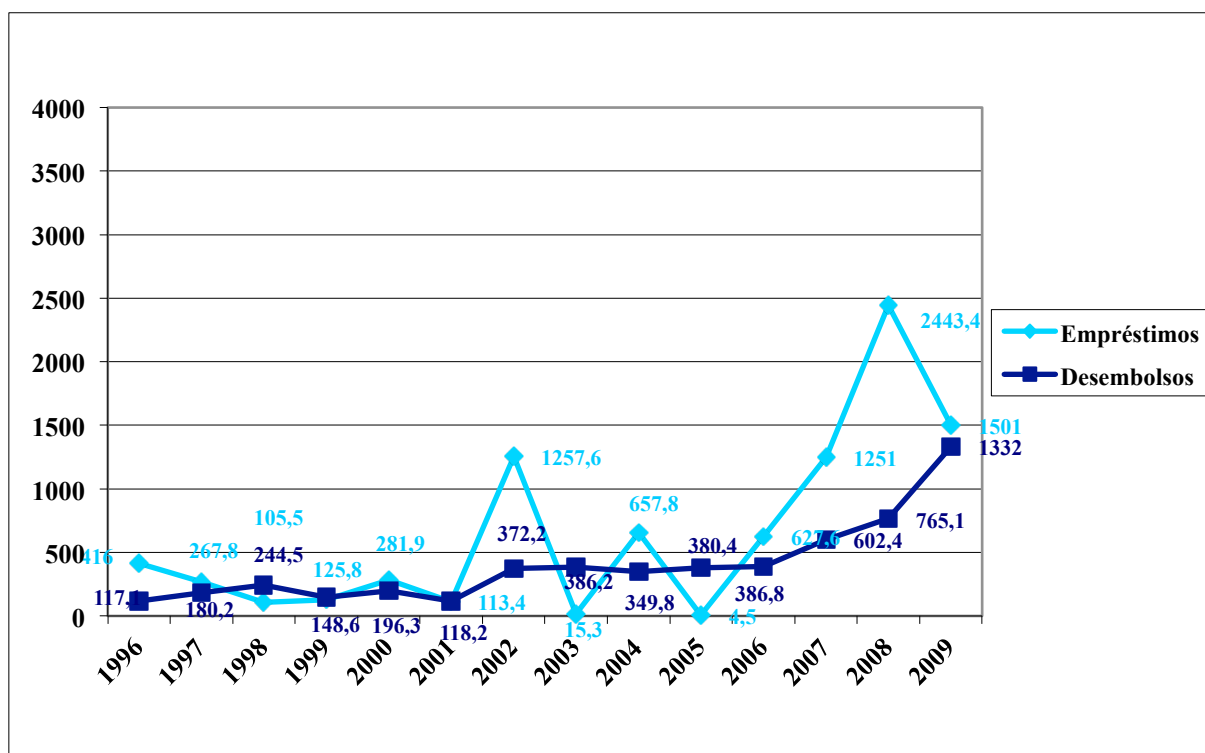


Gráfico 7 – Evolução dos empréstimos e desembolsos dos recursos do FAT em iniciativas de saneamento (1996 – 2009) em milhões (R\$), em valores corrigidos pelo IGP-FGV (2009)
Fonte: IPEA, 2010.

Para analisarmos em termos comparativos, os recursos contratados do FAT/BNDES apresentam grande oscilação entre 1996 e 2009, como se pode observar no gráfico acima, bem como no gráfico 3, referente ao tema de água e lixo entre os anos de 1995 a 2002. No entanto, os empréstimos foram consideravelmente maiores entre 2003 e 2009, quando comparados aos dos anos entre 1996 e 2002. Os desembolsos apresentam uma menor oscilação, e a partir de 2007, frente a um papel mais ativo do BNDES, têm seus valores consideravelmente aumentados. Entre 1996 e 2006, a média do valor das contratações foi de R\$ 367 mil por ano. Se compararmos com o período entre 2003 e 2009 esse valor se eleva para a média de 2,5 milhões ao ano, o que é aproximadamente seis vezes maior.

As variações que ocorreram na década de 1990 podem ser explicadas em parte pelo

ajuste fiscal feito nos governos de FHC, a suspensão dos programas pró-saneamento em 1997, juntamente com o contingenciamento de crédito ao setor público feito em 1998 pela resolução nº 2.521/1998 do CMN, que ordenou o contingenciamento do crédito ao setor público (LIMA; MARQUES, 2012). No ano de 2001, as resoluções nº 2800 e nº 2801 do CRM, foram responsáveis pela flexibilização do crédito ao setor e abriram as portas para a retomada dos investimentos setoriais que passaram a ocorrer de forma mais notável a partir de 2003, como mostram os gráficos 7 e 8, que ilustram os desembolsos de água, esgoto e lixo – partes integrantes do saneamento ambiental – pelo BNDES.

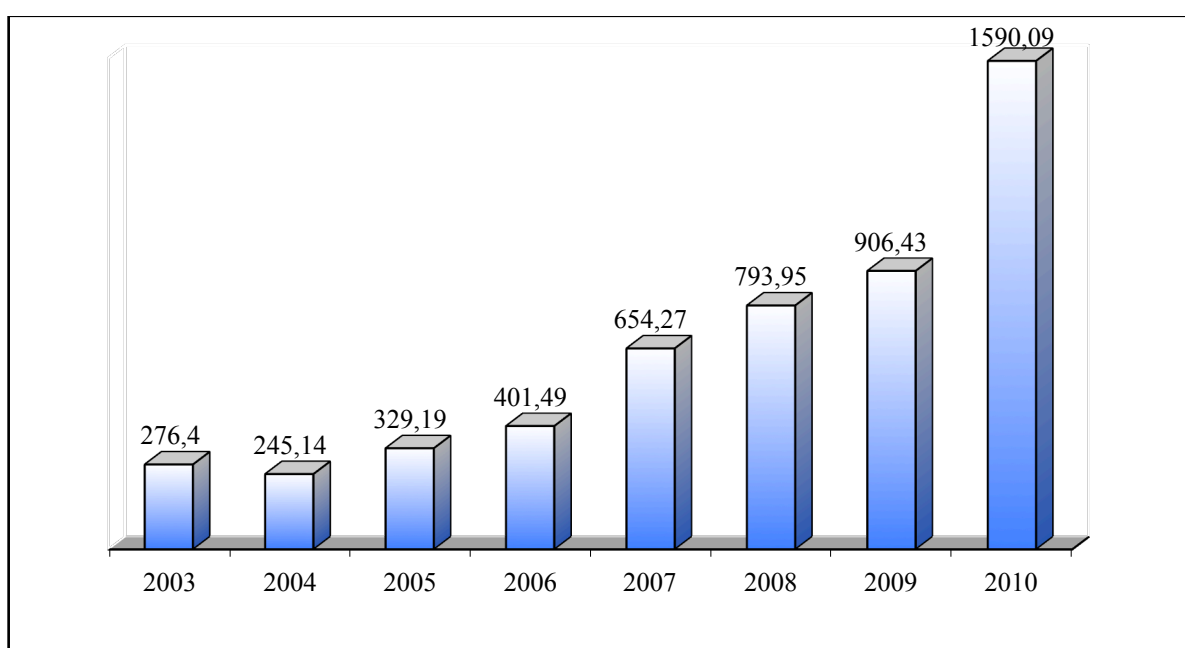


Gráfico 8 – Desembolsos do BNDES em água, esgoto e lixo (2003 – 2010) em milhões (R\$)
 Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do BNDES, 2017.

3.3.2 Atendimento do saneamento através do PAC

Em relação ao aumento do número de pessoas beneficiadas, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) afirma que em 2010 cerca de 1.915.292 domicílios não possuíam abastecimento de água adequado. Na questão do esgotamento havia ainda mais domicílios sem atendimento, sendo 7.218.079 domicílios sem rede de coleta de esgoto, lançando os resíduos sólidos diretamente no ambiente (IBGE, 2012). Já a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 2008, apresenta um número de 12.148.032 de pessoas

que não possuíam abastecimento de água. A desigualdade do acesso entre as regiões do país se manteve, com os melhores indicadores estando nas regiões Sudeste, Sul e Centro-Oeste. As regiões Norte e Nordeste apresentavam indicadores piores. De acordo com Patrícia Borja (2014), a região Nordeste tinha 14,4% da sua população, cerca de 7,7 milhões de pessoas, sem acesso a água, o que configura o maior déficit absoluto do país. No norte do país, esse número era de 2,8 milhões, representando 17,3% da população, o maior déficit relativo. Na região Sudeste o número era de 1,2 milhões, Sul 313 mil e o Centro-Oeste com 245 mil pessoas sem acesso.

Ao comparar os dados da PNAD entre os períodos referentes a 2003-2006 e 2008-2011, há uma melhora no quadro geral de domicílios atendidos no país, tanto em abastecimento de água quanto em esgotamento sanitário. O aumento ao acesso a água foi de 42,93 milhões de domicílios para 50,1 milhões de domicílios, correspondendo a um acréscimo de 17%. Apesar do valor desembolsado pelo governo ser menor do que o valor contratado até 2011, os recursos subiram de R\$ 1,52 bilhões para R\$ 5,66 bilhões, ou seja, o valor foi mais de 3,5 vezes maior do que o valor desembolsado antes do PAC. Em relação ao sistema de esgoto, o número de domicílios atendidos com acesso à rede aumentou de 25 milhões de domicílios para 31,7 milhões de domicílios entre os dois períodos analisados pelo PNAD, representando um acréscimo de 27%. O tratamento de esgoto que entre 2003 e 2006 era de 60% do total coletado, na segunda análise do PNAD aumentou para 67% do total coletado. Já o aumento de investimentos em esgotamento sanitário foi proporcionalmente maior que as inversões em distribuição de água, crescendo de R\$ 1,11 bilhões para R\$ 4,76 bilhões, incremento quatro vezes maior que o valor inicial. Este aumento pode ser justificado pelo déficit histórico do setor do esgoto em relação distribuição de água. Como há maior capacidade de expansão e maior necessidade de investimentos para o esgotamento sanitário, seu incremento, em comparação a distribuição de água, tende a ser maior.

No país, de modo geral o déficit no setor de saneamento continua significativo, principalmente nas áreas rurais. Cerca de 73% do déficit se encontra fora da área urbana, o que constitui 8,8 milhões de pessoas sem o acesso aos serviços de água adequado; já nas áreas urbanas, 3,3 milhões de pessoas estão na mesma situação. O padrão do déficit se mantém ainda aos moldes do período do PLANASA, uma vez que ele ainda é maior nos municípios menores e para as pessoas com menos renda. Os municípios menores – geralmente de menor renda e em áreas rurais – concentram o déficit; além disso 75% da população que compõe o déficit do saneamento possui uma renda mensal de até 1/2 salário mínimo, correspondendo a

pouco mais de 9 milhões de pessoas. Ademais, das pessoas que compõem o déficit, 47% são sem instrução ou têm menos de um ano de estudo (BORJA, 2014). Além disto, Rocha (2014) afirma que apesar do aumento do número de domicílios com acesso à água e o aumento de gastos em saneamento básico, os estados do Amazonas, Acre, Pará e Rondônia, diminuíram o número de domicílios com acesso à água potável entre 2003 e 2011, demonstrando a permanência do déficit nas regiões mais pobres do país.

A ampliação dos recursos provenientes do FAT/BNDES assim como os do FGTS/CEF, alavancados principalmente pelo PAC, a partir de 2007, mostram que, de fato, houve uma reorientação na ação do governo na área. Todavia, os esforços ainda se mostram insuficientes, pois apesar de haver um aumento significativo nas cifras, o déficit e a desproporcionalidade regional na distribuição, a disparidade entre o acesso à água e ao esgotamento sanitário, bem como a falta de uma rede consideravelmente integrada para distribuição do saneamento ainda permanecem como problemas para a área no Brasil.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As relações entre desenvolvimento e infraestrutura são inegáveis; todavia, a natureza do fomento e as diferentes atribuições do aparato infraestrutural variam de acordo com o tipo de Estado e sua inserção no capitalismo mundial. Os países centrais, de acordo com a DIT, já saem em vantagem em relação à infraestrutura, sendo esta assimilada juntamente com o desenvolvimento produtivo, tanto social como industrial. Os países em desenvolvimento, como o Brasil, encontram mais obstáculos para alcançar o desenvolvimento econômico e social equiparável a países avançados. Logo, é importante a análise do desenvolvimento do ponto de vista estruturalista.

A CEPAL e sua análise trouxeram para o Estado o papel de principal ente político para a superação do subdesenvolvimento, uma vez que a organização política dos países periféricos não tinha, em seus principais agentes, o interesse da superação deste estágio. O nacional desenvolvimentismo brasileiro mostra muitas das características preconizadas pelo pensamento cepalino. A busca por fortalecer a infraestrutura e um desenvolvimento autônomo foi parte marcante da política econômica brasileira nos dois governos Vargas.

A demonstração do caráter político e econômico do Estado Desenvolvimentista buscou ilustrar que os traços de economia periférica do Brasil são condicionantes que influenciam no processo de desenvolvimento econômico e social. Que no caso deste trabalho ficou restrito ao desenvolvimento da infraestrutura social. Cabe ao Estado e às suas instituições a superação dos déficits no desenvolvimento econômico e social. A organização do Estado tem forte relação com a forma que a alocação de infraestrutura vai interferir na sociedade e como serão seus efeitos. O caso do PLANASA é um exemplo importante desses efeitos, visto que o contexto autoritário e o processo de subdesenvolvimento industrializado baseado na alta concentração de renda fez com que o caráter social da infraestrutura não fosse priorizado.

Portanto, a análise do Estado brasileiro, desde a formação da sua burocracia pública, é uma mostra de uma série de tentativas de protagonismo estatal para superar a condição de país agrário e pobre. Automaticamente, aliado a essa condição, buscamos demonstrar que o histórico de desenvolvimento do Brasil apresenta déficits de infraestrutura devido às políticas adotadas pelo Estado ao longo do seu processo de desenvolvimento capitalista.

Ainda que a infraestrutura possa ser dividida entre industrial e social, essa separação não é clara nem na literatura, tampouco em modelos empíricos. Uma vez que ela é abrangente

e pode beneficiar tanto as companhias quanto os cidadãos, é inegável a sua importância. Nesse aspecto também recai o papel do Estado. O exemplo do governo Lula se enquadra bem nesse contexto. Aliado ao crescimento econômico e à uma alta nos investimentos, a preocupação social foi um dos braços políticos importantes de sustentação do governo. Tanto por ser um déficit histórico, como demonstrado pela análise histórico-política do Estado nacional brasileiro, quanto por ser uma demanda de um cenário político mais diverso, democrático e inclusivo a partir da Constituição de 1988.

Foi possível notar que a infraestrutura social brasileira apresenta um déficit contínuo, ainda mais profundo do que a infraestrutura econômica. O caso do saneamento ilustra o déficit com mais clareza. Os esforços nacionais para solucionar a defasagem na superação do serviço foram primeiramente expressos pelo PLANASA. O Plano elaborou uma série de medidas institucionais para realizar investimentos no setor, como o uso dos recursos do FGTS, utilizados até hoje, além de trazer uma ampliação significativa em atendimento, principalmente no acesso a água; no entanto, o esgotamento sanitário não recebeu a mesma atenção. O Plano também refletiu as disparidades nacionais, sendo muito mais efetivo nas grandes cidades e em áreas mais ricas. A sua vigência sob o Pacto Autoritário-Modernizante, e a vinculação as grandes empreitadas ao BNH priorizou os setores capitalistas em detrimento ao atendimento da população, mantendo grandes déficits nestas esfera da infraestrutura social.

Após a crise dos anos 1980, a política nacional em relação ao saneamento foi focada na tentativa de privatização do setor, com baixa nos investimentos e forte oscilação. Nesse período o papel do BNDES se torna mais relevante para os investimentos em saneamento. Até então, as principais inversões eram realizadas pela CEF, e a partir dos anos 1990, os esforços foram conjuntos pelas duas instituições.

O BNDES, sob gestão de FHC, foi um instrumento para a privatização dos ativos nacionais, e os investimentos estavam voltados para esse mister. A porcentagem de repasses ao saneamento básico durante os mandatos do presidente Fernando Henrique Cardoso apresentaram declínio ao longo dos anos, sendo o seu patamar mais baixo em 2002, correspondendo a 0,017% do PIB.

Já nos anos 2000, sob a gestão de Lula, o BNDES sofreu uma mudança e foi parte importante do financiamento no setor e os recursos do FAT tiveram importância nas políticas de melhoria do saneamento, principalmente com o PAC. Nos mandatos do governo Lula houve uma mudança, e a proporção do PIB nos repasses apresentou elevação. Em 2003 foi de 0,03% até 0,21%, em 2009. Proporcionalmente, foi um aumento considerável. Todavia, muito

aquém do necessário para suprir o déficit histórico do Brasil. Os dados dos dois governos mostram pouca prioridade para o setor do saneamento, em especial no governo de FHC, quando foi priorizado um ajuste fiscal e adesão do país aos princípios do Consenso de Washington, buscando convergir a economia nacional com uma lógica de mercado.

No trabalho, procurou-se expor as diferenças de investimento dentro do período temporal que compreende os governos de Fernando Henrique Cardoso e Lula. É inegável o aumento dos investimentos do Governo Federal no setor. Esses fatores se devem ao rearranjo institucional somado à construção de um arcabouço legal que priorizou a ação do poder público nos investimentos para as políticas públicas de saneamento. Dentro desse contexto o BNDES, como instituição de excelência nas políticas de investimento em infraestrutura, desempenhou um papel fortemente relevante. A mudança de escopo do banco, tanto no período de maior influência neoliberal ortodoxa, quanto nos momentos do tripé flexibilizado, delineou os modelos de investimento e ação de políticas públicas no setor, diferenciando-se do período desenvolvimentista, investindo em setores de demanda social.

A ampliação dos recursos provenientes do FAT/BNDES assim como os da FGTS/CEF, alavancados principalmente pelo PAC, a partir de 2007, mostram uma reorientação na ação do governo na área. Sem dúvida houve tentativa de reorientação, que sofreu restrições devido a conjuntura política a institucionalização da política neoliberal ortodoxa durante os anos 1990. Contudo, os esforços ainda parecem insuficientes, pois mesmo com o aumento significativo nas cifras, o déficit e a desproporcionalidade regional na distribuição, a disparidade entre o acesso à água e ao esgotamento sanitário, bem como a falta de uma rede consideravelmente integrada para distribuição do saneamento ainda permanecem como problemas para a área no Brasil.

Buscamos deixar claro que o BNDES, independente do governo e do caráter das políticas de desenvolvimento, sempre foi um instrumento importante no que tange à política econômica. Estudos de instituições como o BNDES podem sintetizar a atuação do Estado brasileiro e seus interesses frente aos desafios do desenvolvimento. Ademais, os desembolsos do Banco direcionados a programas, como o PAC, causam melhorias na qualidade de vida da população e refletem uma mudança na atuação do Estado no período do governo de Lula em relação ao seus predecessores.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALBUQUERQUE, G. R. Estruturas de Financiamento Aplicáveis ao Setor de Saneamento Básico. In: **BNDES Setorial** v. 34, pp. 45-94, 2011.

AMSDEN, Alice H. **A ascensão do “resto”**. São Paulo: Ed. da Unesp, 2004.

_____. **Asia's Next Giant**. New York: Oxford University Press, 1992.

ANDREWS, C. W.; KOUZMIN, A. O discurso da nova administração pública. **Lua Nova: Revista de cultura política**, São Paulo, n. 45, 1998.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO - BNDES. **BNDES 60 anos**: perspectivas setoriais. Rio de Janeiro: BNDES, 2012.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO - BNDES. **Relação com investidores**—Estatísticas operacionais. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/BNDES_Transparente/Estatisticas_Operacionais/setor.html>. Acesso em: 10 fev. 2017.

BARBOSA, N.; SOUZA, J. A. P. A inflexão do governo Lula: política econômica, crescimento e distribuição. In: SADER, A.; GARCIA, M. **Brasil, entre passado e o futuro**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo/Boitempo, 2010.

BASTOS, P. P. Z. A construção do nacional-desenvolvimentismo de Getúlio Vargas e a dinâmica de interação entre Estado e mercado nos setores de base. In: **Revista Economia**, v. 7, n. 4 (selecta), dez. 2006.

BENJAMIN, C.; SADER, E. et al. **O Governo Lula**: Decifrando o Enigma. São Paulo: Viomundo, 2004.

BIELCHOWSKY, R. **Investimento e reformas no Brasil**: Indústria e infra-estrutura nos anos 1990. Brasília: IPEA, 2002.

_____. **Pensamento Econômico Brasileiro**: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo. Contraponto, Rido de Janeiro, 5ªed. 2016.

BOITO JR., A. **As bases políticas do neodesenvolvimentismo**. In: FÓRUM ECONÔMICO DA FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS, São Paulo, 2012.

BORJA, P. C. **Política pública de saneamento básico**: uma análise da recente experiência brasileira. São Paulo: Saúde e sociedade, v.23, n.2, p.432-447, 2014.

BRASIL. **II Plano Nacional de Desenvolvimento (1975-1979)**.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **Desenvolvimento e crise no Brasil**. 5. ed. São Paulo: Editora 34, 2003.

_____. Da Administração Pública Burocrática e Gerencial. **Revista do Serviço Público**, ano 47, v. 120, nº 1, jan-abr 1996, Brasília.

_____. O novo desenvolvimentismo e a ortodoxia convencional. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo: Fundação Seade, v. 20, n. 3, p. 5-24, jul./set. 2006.

_____. **A Construção Política do Brasil**. São Paulo: Editora 34, 2015.

_____. Reflexões sobre o Novo Desenvolvimentismo e o Desenvolvimentismo Clássico”, **Revista de Economia Política**, vol. 36, no 2 (143), pp. 237-265, abril-junho, 2016

_____. ; GALA, P. Macroeconomia estruturalista e desenvolvimentismo. **Revista de Economia Política**, v. 30, n. 4 (120), p. 663-686, out./dez. 2010.

BROWN, W. **Undoing the demos**: neoliberalism’s stealth revolution. New York: Zone Books, 2015.

BRUNO, M.; SILVA, R. M. B. **Desenvolvimento econômico e infraestrutura no Brasil**: dois padrões recentes e suas implicações. São Paulo: Friedrich-Ebert-Stiftung, 2009.

CABRIA, J. V. B. **El BNDES y las estrategias de desarrollo económico en Brasil. Banca pública de desarrollo, instituciones gubernamentales y trayectorias de intervención estatal (1952-2010)**. Tese (Doutorado em Processos Políticos Contemporâneos). Universidad de Salamanca: Salamanca, 2012.

CAMPOS, Pedro. H. P., **Estranhas catedrais**: as empreiteiras brasileiras e a ditadura civil-militar, 1964-1988. Niterói: Editora da UFF, 2014.

CARDOSO, F. H. **Autoritarismo e democratização**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1975.

CARINHATO, P. H. **Neoliberalismo, reforma do estado e políticas sociais nas últimas décadas do século XX no Brasil**. Revista Aurora, ano II, n. 3, 2008.

CASTRO, A. B. de; SOUZA, F. E. P. **Economia brasileira em marcha forçada**. 4. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2008.

CHANG, H. J. The economic theory of the developmental State. In: WOO-CUMMINGS, Meredith (Ed.). **The Developmental State**. Cornell University Press: Cornell, 1999.

_____. **Chutando a escada: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica**. São Paulo: Editora Unesp, 2003.

COLISTETE, R. P. O desenvolvimento cepalino: teóricos e influências no Brasil. **Estudos Avançados**, v. 15, n. 41, São Paulo, 2001.

COUTO, A. C. L.; TRINTIM, J. G. **O papel do BNDES no financiamento da economia brasileira**. Encontro da Associação Keynesiana Brasileira, 2012. Disponível em: <http://www.akb.org.br/upload/011020121854415026_Ana%20Cristina%20Lima%20Couto.pdf>. Acesso em: 10/02/2017

DINIZ, Adriana do Nascimento. **BNDES: de agente desenvolvimentista a gestor da privatização: 1952-2002**. 2004. 133 f. Dissertação (Mestrado)—Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2004.

DINIZ, E. Estado, Variedades de Capitalismo e Desenvolvimento em Países Emergentes. **Desenvolvimento em Debate**, v.1, n.1, p.7-27, jan/abr, 2010.

_____. Desenvolvimento e Estado Desenvolvimentista: Tensões e Desafios da Construção de um novo modelo para o Brasil do Século XXI. **Revista de Sociologia e Política**, v. 21, n.47, 2013.

DINIZ, E.; BOSCHI, R. R. **A difícil rota do desenvolvimento: empresários e a agenda pós-neoliberal**. Belo Horizonte: Ed. da UFMG, 2007.

DRAIBE, Sonia M. **Rumos e metamorfoses: um estudo sobre a constituição do Estado e as alternativas da industrialização no Brasil (1930 – 1960)**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985

EVANS, P. **Construção do estado desenvolvimentista do século XXI: possibilidades e armadilhas**. In: Ibanez N. e Bousquat, A. Saúde, desenvolvimento, ciência, tecnologia e inovação. São Paulo: Hucitec, 2012.

_____. “The Developmental State: Divergent Responses to Modern Economic Theory and the Twenty-First Century Economy” In Michelle Williams (Ed.), **The End of the Developmental State?** New York: Routledge, 2014.

_____. **A Tríplice Aliança**. Rio de Janeiro: J. Zahar, 1980

FAGNANI, E. **Política Social no Brasil (1964-2002)**: Entre a Cidadania e a Caridade. Tese (Doutorado em Economia). Campinas: Unicamp, 2005.

_____. **A política social no governo Lula (2003-2010)**: perspectiva histórica. Texto para discussão IE/Unicamp, 2011.

FALEIROS, V. P. A Reforma do Estado no período FHC e as propostas do governo Lula. **INESC**, pp. 35-55, 2004.

FARIA, R. C.; FARIA, S. A.; MOREIRA, T. B. S. A privatização no setor de saneamento tem melhorado a performance dos serviços? **Revista de planejamento e políticas públicas**, n. 28, jun./dez. 2005.

FRISCHTAK, C. R. O investimento em infra-estrutura no Brasil: Histórico recente e perspectivas. **Pesquisa e Planejamento Econômico - PPE**, v. 38, n. 2, ago. 2008.

FURTADO, C. **Dialética do Desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1964.

_____. **O mito do desenvolvimento econômico**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974.

_____. **Formação Econômica do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

G1. **Lula Defende Criação De 'Infra-Estrutura Social'**. 2007. Disponível em: <http://g1.globo.com/Noticias/Economia_Negocios/0,,AA1429545-9356,00-LULA+DEFENDE+CRIACAO+DE+INFRAESTRUTURA+SOCIAL.html>. Acesso em: 05 set. 2016.

GEDDES, Barbara. **Economic Development as a Collective Action Problem**: Individual Interests and Innovation in Brazil. Ann Arbor, MI: University Microfilms, 1986.

HERNANDES, D. A. **Infraestrutura e Desenvolvimento**. Dissertação (Mestrado em Economia) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2015.

HIRSCHMAN, A. O. **Estratégia do desenvolvimento econômico**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Resultados do universo do Censo Demográfico 2010**. Rio de Janeiro, 2012. Disponível em: <ftp://ftp.ibge.gov.br/Censos/Censo_Demografico_2010/Resultados_do_Universo/tabelas_pdf/tab6.pdf>. Acesso em: 02 set. 2016.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa Nacional de Amostra de Domicílios 2008: um panorama da saúde no Brasil**: acesso de utilização dos serviços e condições de saúde e fatores de risco e proteção à saúde. Rio de Janeiro, 2010. Disponível em: <<http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/monografias/GEBIS%20-%20RJ/panorama.pdf>> Acesso em: 05 fev. 2017

IPEA. **Infraestrutura Social e Urbana no Brasil**: subsídios para uma agenda de pesquisa e formulação de políticas públicas. IPEA, 2010.

JARDIM, M. C. SILVA, M. R. **Programa de aceleração do crescimento (PAC): Neodesenvolvimentismo?** São Paulo: Editora Unesp Cultura Acadêmica, 2016.

JOHNSON, Chalmers A. **MITI and the Japanese Miracle**. Stanford: Stanford University Press, 1982.

JUSTO, M. C. D. de M. **Financiamento do saneamento básico no Brasil: uma análise comparativa da gestão pública e privada**. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Econômico, Espaço e Meio Ambiente) — Instituto de Economia, Unicamp, Campinas, 2004.

KALECKI, Michal. **Teoria da dinâmica econômica**. São Paulo: Abril, 1977

KERSTENETZKY, Celia Lessa. **O Estado do Bem-Estar Social na Idade da Razão: A Reinvenção do Estado Social no Mundo Contemporâneo**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

KEYNES, John Maynard. **A Teoria geral do emprego, do juro e da moeda**. São Paulo: Atlas, 1982

LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, Enxada e Voto**: o município e o regime representativo no Brasil. Companhia das Letras, São Paulo, 2012.

LESSA, C. **15 Anos de Política Econômica**. 2. ed. São Paulo: Brasiliense, 1981.

LIMA, S. de C. **Reforma do estado e o setor de infra-estrutura no Brasil durante o período 1990-2002**. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – UNESP, Marília, 2012.

LIMA, S. C. R.; MARQUES, D. H. F. **Evolução e perspectivas do abastecimento de água e do esgotamento sanitário no Brasil**. Texto para discussão n. 47, IPEA, Brasília, 2012.

MANN, Michael. "Infrastructural Power Revisited". **Studies in Comparative International Development**, v. 43, p. 355–365. 2008

_____. "A crise do Estado-nação latino-americano". In DOMINGUES, José M. e MANEIRO, Maria (Org). **América Latina hoje: conceitos e interpretações**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira. 2006

_____. "The autonomous power of the state: its origins, mechanisms and results". **European Journal of Sociology**, vol. 25, Issue 02, November, p. 185-213. 1984

MARSHALL, A. **Princípios de Economia**. Nova Cultural. São Paulo: 1996.

MARTINS, L. **Estado capitalista e burocracia no Brasil pós-64**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

MASO, R. A. D. **Saneamento básico no Brasil: a política nacional entre 1995 e 2007**. Textos para Discussão FEE, n. 105, Porto Alegre, 2012.

MERCEDES, S. S. P. **Análise comparativa dos serviços públicos de eletricidade e saneamento básico no Brasil - Ajustes liberais e desenvolvimento**. Tese (Doutorado em Energia) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2002.

McNICHOL, E. **State Estate Taxes: A Key Tool for Broad Prosperity**. Center on budget and policy priorities. 2016. Disponível em: <<http://www.cbpp.org/sites/default/files/atoms/files/5-11-16sfp.pdf>>. Acesso em: 15 nov. 2016.

MICELI, Mario. Apoio ao setor de saneamento. In: **BNDES Setorial**, Rio de Janeiro: n. 28, set. 2008, p. 105-124.

MONTEIRO, J. R. R. **PLANASA: análise de desempenho**. 1993. Disponível em: <<http://www.bvsde.paho.org/bvsacg/e/fulltext/planasa/planasa.pdf>>. Acesso em: 15 dez. 2016.

NERY, Tiago. **A Economia do desenvolvimento na América Latina: o pensamento da CEPAL nos anos 1950 e 1990**. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2004.

NOZAKI, V. T. **Análise do Setor de Saneamento Básico no Brasil**. Dissertação (Mestrado em Economia Aplicada) – USP, Ribeirão Preto, 2007.

NUNES, Edson. **A gramática política no Brasil: clientelismo e insulamento burocrático**. Rio de Janeiro: Zahar, 2003.

NUNES, Edson. Et al. **Agências Reguladoras e Reforma do Estado no Brasil**: Inovação e Continuidade no Sistema Político Insitucional. Rio de Janeiro: Garamond, 2007.

PÁDULA, Raphael. **Integração regional de infra-estrutura e comércio na América do Sul nos anos 2000**: uma análise político-estratégica. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2010.

PARLATORE, A. C. **Privatização do setor de saneamento básico no Brasil**. BNDES, 2000. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/ocde/ocde08.pdf>. Acesso em: 18 nov. 2016.

PAULANI, L. M. O Projeto neoliberal para a sociedade brasileira: sua dinâmica e seus impasses. In: LIMA, J. C. F.; NEVES, L. M. W. (Org.). **Fundamentos da Educação Escolar do Brasil Contemporâneo**. Editora da Fiocruz, 2006.

PIRES, I. M. PLANASA: Avaliação dos Resultados e Perspectivas. In: **Revista DAE**. Sabesp. São Paulo, 1993.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: Câmara da Reforma do Estado, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1995. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/PlanoDiretor/planodiretor.pdf>

PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO. **Balanço do PAC: 4 anos 2007-2010**. Brasília, 2012. Disponível em: <<http://www.pac.gov.br/pub/up/relatorio/b701c4f108d61bf921012944fb273e36.pdf>>. Acesso em: 10 out. 2016.

PRUD'HOMME, R. Infrastructure and Development. In: Bourguignon, F.; Boris P. **Lessons of Experience (Proceedings of the 2004 Annual Bank conference on Development Economics)**. Washington: The World Bank and Oxford University Press, 2004.

PREBISCH, Raúl. “O Desenvolvimento Econômico da América Latina e Alguns de seus Problemas Principais”. In: Ricardo Bielschowsky (org.). **Cinquenta anos de pensamento na CEPAL**. Editora Record: Rio de Janeiro/São Paulo, 2000a.

_____. “Por uma Dinâmica do Desenvolvimento Latino-Americano”. In: Ricardo Bielschowsky (org.). **Cinquenta anos de pensamento na CEPAL**. Editora Record: Rio de Janeiro/São Paulo, 2000b

RICARDO, D. **Princípios de economia política e tributação**. Coleção Os economistas. São Paulo: Nova Cultural, 1996.

ROCHA, F. S. M. **Indicadores de saneamento básico após os investimentos do PAC**. Dissertação (Mestrado em Economia do Setor Público) – Universidade de Brasília, Brasília, 2014.

SALLUM Jr., Brasílio. “O Brasil sob Cardoso neoliberalismo e desenvolvimentismo”. **Tempo Social; Rev. Sociol. USP**, S. Paulo, 11(2): p. 23-47, out. 1999 (editado em fev. 2000), 1999.

SAMPAIO JR., P. A atualidade da teoria do subdesenvolvimento de Celso Furtado. In: d’Aguiar, R. F. (Org.). **Celso Furtado e a dimensão cultural do desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2013.

SCHNEIDER, B. R.; ALMEIDA, M.; OLIVEIRA, R. L. Política Industrial e Empresas Estatais no Brasil: BNDES e Petrobras. **Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas**. Brasília, 2014.

SCHNEIDER, B. R. **O Estado Desenvolvimentista no Brasil: Perspectivas Históricas e Comparadas**. Texto Para Discussão. IPEA, 2013.

SICSÚ, J.; PAULA, L. F.; MICHEL, R. Por que novo-desenvolvimentismo? **Revista de Economia Política**, v. 27, n. 4 (108), p. 507-524, out.-dez. 2007.

SKIDMORE, T. E. **Brasil: de Getúlio a Castelo**. 7. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.

SMITH, A. **A Riqueza das Nações**. Nova Cultura. São Paulo: 1996.

SOUSA, A. C. A. **Política de Saneamento no Brasil: atores, instituições e interesses**. Tese (Doutorado em Ciências da Saúde Pública) – Rio de Janeiro: Fundação Oswaldo Cruz, 2011.

SUPRANI, R. O. F. **O investimento em infraestrutura: desenvolvimento, comércio exterior e o caso brasileiro**. Dissertação (Mestrado em Economia Política Internacional) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2012.

TAVARES, Maria da Conceição. **Da Substituição de Importações ao Capitalismo Financeiro**. Rio de Janeiro, Zahar, 1973.

TAVARES, Maria da Conceição et al. **O Papel do BNDES na Industrialização do Brasil: Os anos dourados do desenvolvimentismo, 1952-1980**. 4. ed. Rio de Janeiro: Centro Celso Furtado. 388 p. (Memórias do Desenvolvimento), 2010.

TEIXEIRA, R. A. PINTO, E. C. A economia política dos governos FHC, Lula e Dilma: dominância financeira, bloco no poder e desenvolvimento econômico*. **Revista Economia e Sociedade**, Campinas, v. 21, n. 3 (46), p. 909-941, dez. 2012.

VELLOSO, F. C. Ponte Rio-Niterói: Um marco em nossa engenharia. **Revista Da Cultura**. Ano XI, n. 21. Rio de Janeiro, 2012.

WEBER, M. **Ensaio de sociologia**. 5. ed. Rio de Janeiro: LTC Editora, 1982.