
BRASIL 
EM DEBATE
VOLUME 3

O GOVERNO LULA E O NOVO PAPEL DO ESTADO BRASILEIRO

GLAUCO FARIA

Fundação Perseu Abramo

Instituída pelo Diretório Nacional do Partido dos Trabalhadores em maio de 1996.

Diretoria

Presidente: Nilmário Miranda

Vice-presidente: Elói Pietá

Diretores: Flávio Jorge, Iole Iliada, Paulo Fiorilo, Selma Rocha

Coleção "Brasil em Debate"

Coordenador da coleção

Flamarion Maués

Editora Fundação Perseu Abramo

Coordenação editorial

Rogério Chaves

Assistente editorial

Raquel Maria da Costa

Preparação do original

Angélica Ramacciotti

Este livro obedece às regras estabelecidas no Novo Acordo Ortográfico da Língua Portuguesa.

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

F224g

Faria, Glauco.

O governo Lula e o novo papel do Estado brasileiro / Glauco Faria. - São Paulo : Editora

Fundação Perseu Abramo, 2010.

96 p. : il. - (Brasil em debate ; v. 3)

Inclui bibliografia.

ISBN 978-85-7643-088-9

1. Brasil - Política e governo - 2003-. 2. Silva, Luiz Inácio Lula da, 1945-. 3. Desenvolvimento econômico - Brasil. 4. Desenvolvimento social - Brasil. 5. Privatização. 6. Crises financeiras - Brasil. 7. Empresas estatais - Energia. 8. Transportes - Planejamento. 9. PETROBRAS. I. Título.

CDU 32(81)

CDD 320.981

(Bibliotecária responsável: Sabrina Leal Araujo - CRB 10/1507)

Todos os direitos reservados à

Editora Fundação Perseu Abramo

Rua Francisco Cruz, 224 - Vila Mariana

04117-091 São Paulo - SP

Telefone: (11) 5571-4299 - Fax: (11) 5571-0910

Correio eletrônico: editora@fpabramo.org.br

Visite a página eletrônica da Fundação Perseu Abramo

www.fpabramo.org.br

www.efpa.com.br

Sumário

Apresentação • 4

Capítulo 1

A reversão de um modelo predatório de estado • 9

Capítulo 2

O papel das estatais na área energética • 24

Capítulo 3

O petróleo • 52

Capítulo 4

Transporte e infraestrutura • 66

Capítulo 5

O desafios futuros • 76

SOBRE O AUTOR • 89

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS • 90

Coleção “Brasil em Debate”

Pequenos livros sobre as grandes transformações do Brasil nos últimos oito anos

Quando Lula assumiu o governo, em 2003, o país vivia um momento difícil, com ameaça da volta da inflação, de aumento do desemprego, desprestígio internacional, sob o tacão do FMI. Além disso, pouco era feito para mudar as condições de vida da maioria da população, o que agravava a situação de desigualdade social em que vivíamos. O Estado brasileiro estava enfraquecido por anos de desmonte de suas estruturas e a privatização de boa parte de suas funções.

Os dois governos liderados pelo presidente Lula e pelo Partido dos Trabalhadores (PT) mudaram esse quadro, transformando o Brasil em um dos principais países no cenário internacional, com uma política externa que prioriza os interesses nacionais e regionais, além de buscar mudar a histórica desigualdade nas relações Norte-Sul. O governo Lula chegou ao último ano de seu segundo mandato com um índice de aprovação acima dos 80%, num evidente apoio às mudanças sentidas pela população.

O Estado retomou importantes funções de indutor de desenvolvimento e crescimento. Nesse intervalo, é importante destacar, foram impedidas novas privatizações que piorariam a vida

dos brasileiros. A inflação foi contida e o país pode retomar níveis de crescimento econômico que não eram alcançados havia muitos anos, com a geração de milhões de novos empregos com carteira assinada.

Parafrazeando o presidente Lula, “nunca antes na história desse país” foram vistos avanços com tamanha abrangência, mesmo considerando a crise econômica que abalou o mundo em 2008.

Mas o principal, sem dúvida, é que, por meio dos programas de distribuição de renda e da nova política do salário mínimo, milhões de brasileiros puderam sair da situação de miséria e pobreza em que se encontravam, atingindo níveis de vida e de consumo que os colocam hoje como membros da classe média. Com isso, melhorou a saúde, a educação, o emprego e a autoestima, além de abrir possibilidades de um futuro melhor para todos.

É claro que muito ainda deve ser feito, mas o que se conseguiu nestes oito anos mostra que é possível implementar mudanças de fundo, que transformam a vida das pessoas e lhes dão mais dignidade e cidadania.

A coleção Brasil em debate pretende mostrar, de forma direta e simples, as principais áreas em que essas transformações ocorreram, como elas foram feitas e como possibilitaram que tais resultados fossem alcançados, para que haja o fortalecimento da democracia e a ampliação do conhecimento sobre o quadro político atual do Brasil. Boa leitura!

Editora Fundação Perseu Abramo

Apresentação

Em 1992, o filósofo e economista Francis Fukuyama publicou o livro *O fim da história e o último homem*, expandindo sua tese de 1989 em que decretava a vitória do neoliberalismo e estabelecia a democracia burguesa como o regime mais bem-sucedido ao longo dos tempos. Era um reflexo da queda do comunismo no Leste Europeu, que ensejava um possível triunfo do capital e da tese do Estado mínimo.

Estava claro ali que, para muitos, a ação estatal deveria ser reduzida e as privatizações, celebrizadas pela primeira-ministra britânica Margaret Thatcher, entrariam na ordem do dia nos países que ainda não haviam adotado tal estratégia. No mesmo ano em que Fukuyama lançava a ideia do “fim da história”, um seminário promovido por John Williamson, do Institute for International Economics, fez um balanço das reformas econômicas promovidas na América Latina, apresentando uma agenda de medidas que deveriam ser implementadas pelos países da região. Era o chamado Consenso de Washington, que recomendava a desregulamentação da economia, a abertura de mercado e, claro, as privatizações.

Tais medidas foram tomadas por diversos governos latino-americanos e o Brasil não fugiu à regra. No governo Sarney foi instituído o Programa Federal de Desesta-

tização, que visava “transferir para a iniciativa privada as atividades econômicas exploradas pelo setor público”. No governo seguinte, Fernando Collor “sofisticou” a agenda privatista com o Programa Nacional de Desestatização, que passava a responsabilidade de execução do plano para o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

Contudo, foi no governo FHC que a redução do papel do Estado e as privatizações atingiram o seu auge. A Fundação Perseu Abramo (FPA) lançou uma obra reveladora sobre o tema: O Brasil Privatizado (volumes I e II), do saudoso jornalista Aloysio Biondi, uma das raras vozes da imprensa que denunciou a venda de estatais a preços módicos, além de toda engenharia financeira elaborada para viabilizar as negociações, nada benéficas aos cofres públicos e ao país.

Esse panorama começou a mudar no governo Lula. De uma maneira geral, o programa de privatizações foi paralisado, em que pese ter havido concessões de rodovias, por exemplo, em bases distintas das que existiam na gestão anterior. É inegável que ocorreu uma reorientação do papel do Estado, com resgate do planejamento de longo prazo e maior participação do Estado em todas as áreas de atividades, algo fundamental para o desenvolvimento econômico e social do país. Essa mudança, somada ao fortalecimento das estatais e dos bancos públicos, foi crucial para o Brasil atravessar a crise financeira iniciada em 2008 sem maiores sobressaltos.

Dentro desse contexto, o presente livro busca retratar um novo momento e mostrar o esforço empreendido para que o aparelho estatal voltasse a participar da vida do país como indutor do crescimento. Os depoimentos, aqui apresentados, foram colhidos durante uma oficina realizada pelo Partido dos Trabalhadores (PT) e pela Fundação Perseu Abramo (FPA) em Brasília, em setembro de 2009, e as fontes de pesquisa utilizadas podem ser conferidas no final da obra.

Discutir o modelo de Estado que pretendemos ter nas próximas décadas talvez seja a grande chave para saber que posição o Brasil vai ocupar no cenário global do século XXI. E é, sem dúvida, um debate inadiável.

1

A reversão de um modelo predatório de estado

No Brasil, a mudança significativa do papel do Estado vai acontecer após a Revolução de 1930, quando se dá o início da construção de um Estado desenvolvimentista, que passa a ter uma atuação mais vigorosa no fomento à produção e à industrialização, estimulando a oferta de crédito e opondo-se à ortodoxia econômica que vigorava até então. Porém, era um modelo distinto dos atuais como os asiáticos, sendo uma espécie de Estado desenvolvimentista “contido”. Com Getúlio Vargas, houve um esforço para a construção de uma burocracia pública na administração direta, evidenciada em 1938 com a fundação do Departamento Administrativo do Setor Público (DASP), marcando a instituição de critérios de contratação no serviço público que mudaram drasticamente a forma de escolha dos funcionários.

No entanto, nesse princípio de Estado desenvolvimentista o que se viu não foi uma formação de burocracia ao estilo weberiano (calcada na impessoalidade, no predomínio do formalismo, na hierarquização, na concentração dos meios da administração e no estabelecimento de um

sistema da autoridade, segundo nos indicou o intelectual alemão Max Weber), pensada como uma forma avançada de organização administrativa fundamental para o desenvolvimento nacional. O que ocorreu no Brasil, de maneira geral, foi a formação de um Estado fragmentado, dividido, com ilhas de excelência não generalizadas por todo o contexto da atuação estatal. Tal herança se verifica até hoje em áreas como a educação, por exemplo. O país tem universidades públicas que constituem as melhores áreas de ensino, aprendizagem e pesquisa, mas, quando se observa a situação da educação básica, não existe o mesmo grau de eficiência e qualidade.

Mesmo assim, esse modelo de Estado foi fundamental para o salto brasileiro em termos de produtividade, que é um elemento síntese do desenvolvimento econômico. Entre 1872 e 1930, o Brasil era um país com baixo dinamismo econômico em relação à força de trabalho ocupada e, nesse período, a produtividade praticamente não se alterou. Essa situação mudou entre a década de 1930 e a de 1980, quando os índices de produtividade foram multipli-

Entre as décadas de 1930 e 1980, os índices de produtividade foram multiplicados por cinco.

cados por cinco nos 50 anos que separaram a Revolução de 1930 da crise da dívida externa, ocorrida entre 1981 e 1983. E o papel do Estado foi crucial para que esse desenvolvimento ocorresse, embora seja necessário ressaltar que, dos 50 anos de experiência de

desenvolvimentismo no Brasil, somente em 22 anos (no governo constitucional de Vargas entre 1934 e 1937 e de 1946 até abril de 1964) houve a combinação entre desenvolvimento e democracia.

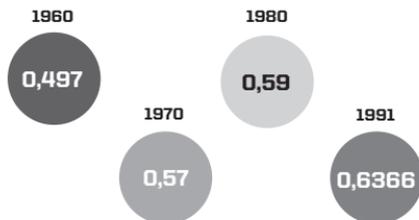
VARGAS E A REVOLUÇÃO DE 30

Na década de 1920 o Brasil era um país fundamentalmente agroexportador, sofrendo com oscilações externas e dependendo de alguns poucos compradores, que eram os países mais industrializados da época. Com a crise da Bolsa de Nova York, em 1929, o café brasileiro, responsável por três quartos das exportações do país, não encontrava mercado para ser vendido e a crise passou a afetar a economia brasileira.

Paralelamente a isso, os oligarcas paulistas tentavam manter o poder político, rompendo, inclusive a Política do Café com Leite, caracterizada pela aliança com Minas Gerais, e lançaram Júlio Prestes, um paulista, para suceder Washington Luís na Presidência da República, em disputa contra a chapa encabeçada por Getúlio Vargas, da Aliança Liberal. Prestes venceu em uma eleição considerada suspeita, o que aprofundou a crise política, culminando na derrubada de Washington Luís em outubro de 1930, episódio que ficou conhecido como Revolução de 30. A partir do governo Vargas, estabelecido em novembro desse mesmo ano, os focos de resistência foram controlados, o contexto social brasileiro mudou e o estímulo à industrialização deu início ao processo de urbanização da sociedade brasileira. Nesse governo provisório, que duraria até 1934, foram criados o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio e o Ministério da Educação e Saúde.

Durante essas cinco décadas (de 1930 a 1980), no entanto, imperou a visão de que o desempenho econômico garantido pela intervenção do Estado seria, por si só, suficiente para viabilizar um salto não apenas do ponto de vista da transformação de um país agrário em um país urbano e industrial, mas que também garantiria o bem-estar social. De fato, o Brasil foi um dos poucos países da periferia do capitalismo que montou uma planta industrial complexa e diversificada num curto espaço de tempo. França e Inglaterra, por exemplo, demoraram um século e meio para fazer a transição demográfica do campo para a cidade, enquanto aqui ela se deu em meio século. Contudo, nesse período o Estado se limitou a ser um promotor do desenvolvimento econômico, enquanto a variável social ficou em segundo plano. Por causa disso, entende-se como o Brasil – país que mais cresceu do ponto de vista econômico no século XX, até a crise do petróleo de 1973 –, prosseguiu com indicadores de avanço social tão tímidos.

Desigualdade de distribuição de renda no Brasil Índice de Gini por década - 1960, 1970, 1980, 1991 Censos Demográficos, Brasil



Este índice mostra a desigualdade de distribuição de renda e consiste em um número entre 0 e 1, em que 0 corresponde à completa igualdade de renda e 1 corresponde à completa desigualdade.

Fontes: BARROS, Ricardo Paes de; MENDONÇA, Rosane Silva Pinto de. Geração e reprodução da desigualdade no Brasil. In: Perspectivas da economia brasileira 1994. Rio de Janeiro: IPEA, 1993, v. 2; Censo demográfico 1991. Rio de Janeiro: IBGE, 2002. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em: jan. 2002.

O Estado predatório

Passamos de desenvolvimentista para outro tipo de Estado, que rege a organização do país basicamente até o início do século XXI, chamado de predatório pelo economista da Universidade de Campinas (UNICAMP) e presidente do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Marcio Pochmann. A crise da dívida externa, de 1981 a 1983, interrompe o ciclo de expansão e coloca o Brasil numa fase de baixo dinamismo econômico, com forte oscilação na atividade econômica. Esse ciclo leva a uma tendência de queda nas taxas de lucro do setor produtivo. A economia cresce pouco e diminuem as possibilidades de se gerar lucros a partir das aplicações nesse setor, a não ser do ponto de vista da intervenção estatal, que favorece a exportação de alguns produtos. Ainda assim, nesse momento nem todos os setores brasileiros estão aptos a exportar.

CRISE DA DÍVIDA

No início dos anos 1980, o Brasil começava a pagar a conta por ter financiado seu crescimento durante a década de 1970 com alto endividamento externo. Àquela altura, o segundo choque do petróleo, ocorrido em 1979, havia triplicado o preço do barril de combustível, encarecendo as importações brasileiras. Por sua vez, os bancos internacionais elevaram as taxas de juros, passaram a pressionar devedores e a suspender empréstimos, enquanto os Estados Unidos, um dos maiores importadores do Brasil, entraram em recessão e reduziram as

importações de produtos brasileiros, impactando ainda mais a economia do país.

Diante disso, o Brasil adotou a receita ortodoxa do Fundo Monetário Internacional (FMI), com duras medidas como redução das despesas públicas, arrocho salarial e eliminação de subsídios. Era o início da chamada “década perdida”, caracterizada por estagnação econômica e altas taxas de inflação. O ciclo de crescimento do país se interrompeu em 1981, quando o Brasil cresceu 4,5%, e viu esse índice despençar para 0,5%, em 1982 e -3,5%, em 1983.

A recessão foi, então, o mecanismo encontrado na crise dos anos 1980 para começar a pagar a dívida externa. Ela gerou um saldo exportador, fortemente influenciado pela redução do consumo interno e pelo estímulo para que as empresas, diante desse excedente, se viabilizassem por meio da exportação. Desse modo, o Estado predatório é que vai construir a macroeconomia financeira necessária para compensar, por meio de ganhos financeiros, aquilo que não se obtém por meio do investimento produtivo.

Na segunda metade da década de 1990, o país passa a ter uma brutal ampliação da dívida interna. Como a nova moeda, o real, ficou sobrevalorizada em quase todo o primeiro mandato de FHC, levando a déficits constantes da balança de pagamentos, os juros altos eram a opção para atrair o capital estrangeiro para o Brasil. No entanto, essa elevação fez com que as dívidas baseadas em taxas de juros flutuantes (inclusive de estados como São Paulo) explodis-

sem. O segmento produtivo, que tinha recursos, não aplicava em produção porque não estava em condições de ampliar o investimento, já que não tinha para quem vender. Essa soma de recursos apenas gira no mercado financeiro e viabiliza um retorno que depende de um ajuste fiscal permanente.

Além do ajuste fiscal permanente, com cortes nos gastos públicos, restrições de oferta de crédito e redução de investimentos, ocorreram as privatizações, que representaram, no caso brasileiro, praticamente a transferência de 15% do Produto Interno Bruto (PIB) nacional para o setor privado. Na verdade, o Estado predatório foi a experiência de maior transferência de renda e de patrimônio que se viu num período relativamente curto no Brasil, com exceção da crise do encilhamento, no final do século XIX. Mas, no século XX, esse é o período em que se tem uma transferência brutal de patrimônio e riqueza por meio do endividamento, do ajuste fiscal e da privatização.

O aumento da carga tributária é o elemento-chave para dar sustentação a essa macroeconomia financeira. O país apresentava uma carga tributária de 24% do PIB em 1980 e caminhou para alterações que elevaram a uma carga tributária de quase 36% do PIB em 2008. O aumento mais significativo da carga tributária se deu nos anos 1990 e não foi transferido para as funções típicas do Estado, como investimento,

As privatizações dos anos 1990 representaram a transferência de cerca de 15% do PIB nacional para o setor privado.

por exemplo, em políticas públicas nas áreas de educação, saúde, transporte, custeio da máquina pública etc.

Quem pagou esse aumento da carga tributária? Para quem recebia até dois salários mínimos, a carga tributária era, em 1996, um pouco mais de 28%. Em 2003, para esse mesmo segmento, a carga tributária foi para 48,9%, ou seja, praticamente a metade do que uma pessoa ganha era destinada à tributação. Se for analisado o outro extremo, o segmento de maior renda segundo a pesquisa de orçamento familiar, aqueles que recebem mais de 30 salários mínimos, a carga tributária sobre o nível de renda era de 18% em 1996 e subiu para 26% em 2003. O que houve na verdade foi um ajuste fiscal que, em linhas gerais, atendeu a uma parte significativa de políticas de transferência de rendas e, de outro lado, a uma política de juros essencial para a montagem da macroeconomia financeira.

O abandono do Estado predatório

O que se observa desde o início do governo Lula, em 2003, é o abandono do Estado puramente predatório. Hoje existe um Estado em reconstrução, muito diferente daquele modelo desenvolvimentista do século XX, mais democrático e com forte presença da sociedade. Praticamente todas as políticas públicas em âmbito nacional passaram a ser formuladas com a participação de conselhos e por meio do processo de conferências. Até pode-se questionar se essa

é uma participação efetiva ou não. Entretanto, é importante observar que, segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), existem mais de 20 mil conselhos no Brasil para diferentes políticas públicas.

Essa reconstrução do Estado vem se dando, em primeiro lugar, pelo seu reposicionamento. O Estado predatório pregava que a responsabilidade pelo baixo dinamismo econômico brasileiro era fundamentalmente derivada da intervenção estatal, ao contrário do período desenvolvimentista.

Hoje, a atuação estatal vem sendo fortalecida especialmente naqueles segmentos em que já havia a sua participação, com reforço do setor bancário, da área energética, do setor de infraestrutura e outros, invertendo-se o paradigma dominante nos anos 1990, do chamado “pensamento único”, ainda mais se considerada a dificuldade de determinados setores privados para se recolocarem na economia global.

O êxito da mudança do papel do Estado foi evidenciado por sua participação fundamental no enfrentamento da crise econômico-financeira iniciada em 2008, no centro do capitalismo norte-americano. Pela primeira vez, desde 1980, o país enfrentou um início de recessão, especialmente no setor industrial, que não veio acompanhada de aumen-

Desde o começo do governo Lula iniciou-se a reconstrução do Estado, em moldes democráticos e com forte presença da sociedade.

to da pobreza. Embora tenha havido elevação do número de desempregados, não houve aumento na desigualdade de renda. Esses dois fenômenos, aumento da pobreza e desigualdade de renda, foram verificados, por exemplo, na crise financeira de 1998 e 1999, durante o governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), assim como no período 1991-1992, no governo Fernando Collor, com recessão e aumento brutal da pobreza, de forma semelhante ao que ocorreu na crise de 1981-1983.

E o que diferenciou essa crise das anteriores foi justamente o fato de o Estado ter assumido uma postura de enfrentamento, com a promoção de políticas públicas anticíclicas (ações voltadas para evitar superaquecimento ou subaquecimento da economia, conforme o cenário), um diferencial em relação ao que foi feito em períodos anteriores. Nessas ocasiões, o Estado aumentava impostos, elevava a taxa de juros e não aumentava nem o salário mínimo, nem os programas sociais, nem a oferta de crédito. Não havia o aporte de recursos que foram transferidos durante a última crise para os bancos públicos, principalmente para o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Ao contrário do que ocorria nos anos 1990, quando um argumento muito utilizado para não aumentar o salário mínimo era o consequente aumento da informalidade, do desemprego ou da inflação, dessa vez o salário teve aumento real mesmo em um período recessivo. Sinal claro de uma nova orientação do Estado.

Um legado de privatizações

Quando o presidente Fernando Collor de Mello tomou posse em 15 de março de 1990, dizia com todas as letras em seu discurso de posse: “Essa proposta de modernização econômica pela privatização e abertura [da economia] é a esperança de completar a liberdade política, reconquistada com a transição democrática, com a mais ampla e efetiva liberdade econômica”. O recém-eleito mandatário fazia referência a um projeto concebido no governo anterior, de José Sarney (1985-1990), o Programa Federal de Desestatização, que pretendia “transferir para a iniciativa privada atividades econômicas exploradas pelo setor público”, com o objetivo de “concorrer para a diminuição do déficit público” e “propiciar a conversão de parte da dívida externa do setor público federal em investimentos de risco, resguardado o interesse nacional”. Collor modificou e deu mais força à ideia, elaborando o Programa Nacional de Desestatização, cuja responsabilidade de execução ficaria a cargo do BNDES.

Ainda que com eventuais resistências, a estratégia privatista não encontrou freios ou retrocessos no governo Itamar Franco (1992-1993), mas alcançaria seu auge nas duas gestões de Fernando Henrique Cardoso (FHC). Para o diretor da Casa da Moeda e ex-diretor do Departamento de Coordenação e Controle das Empresas Estatais (DEST), Eduardo Carnos Scaletsky, o governo FHC trabalhava com

quatro linhas de ação claras nessa área. A primeira era a fragmentação de atividades das estatais, como no caso da Eletrobrás, com a separação das funções de transmissão, geração e distribuição de energia; no setor das instituições financeiras, a tal fragmentação também foi feita com vistas a reduzir o valor patrimonial e possibilitar ou facilitar a sua venda nos leilões de privatização.

A estratégia privatista alcançou seu auge nas duas gestões de Fernando Henrique Cardoso (PSDB).

O segundo fator era a descapitalização das empresas, com o governo retirando mais dividendos do que normalmente fazia, combinando-se uma terceira linha de ação, a estagnação dos investimentos. A essas práticas somava-se a redução de pessoal, com um processo de terceirização nítido. Como exemplo, Scaletsky cita o fato de a Caixa Econômica Federal (CEF), em dado momento, ter quase 40 mil terceirizados em um quadro de cerca de 70 mil pessoas. Nesse caso específico, não se terceirizavam os serviços, mas sim o quadro de pessoal, já que não eram realizados concursos públicos e não havia interesse na manutenção dos funcionários.

Foi com esse legado que o governo Lula teve de lidar quando assumiu em 2003. E o objetivo inicial era retomar a estatais como instrumentos das políticas de desenvolvimento distributivas e anticíclicas, sem prejuízo do resultado econômico. Não se trata de um retorno ao paradigma do desenvolvimentismo, quando em muitas ocasiões não

havia uma preocupação com a sustentabilidade econômica das empresas e, portanto, não havia problema em usar uma determinada estatal para contribuir com políticas anticíclicas ou com o desenvolvimento de políticas macroeconômicas, mesmo que isso desse prejuízos ou inviabilizasse a empresa. Foi o que aconteceu durante a década de 1970, especialmente em seu final, quando as estatais foram levadas a um brutal endividamento ocasionado pelos problemas de contas do país, para ajudar no fechamento do balanço de pagamento. Por causa disso, na década de 1980 houve um desempenho pífio das estatais e, no decênio seguinte, aconteceram as privatizações, com um discurso apoiado em parte na dita ineficiência das estatais.

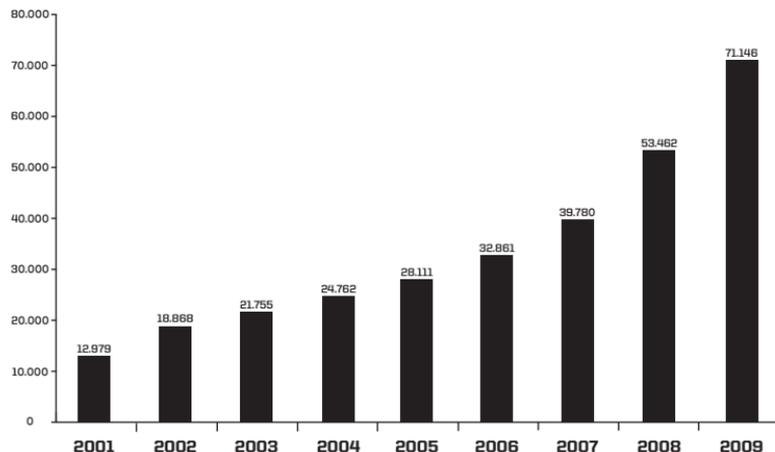
Para reverter esse processo e recuperar inclusive a imagem das estatais diante da opinião pública, foi necessário investir. Em 2002, último ano do segundo mandato de FHC, o investimento feito nas estatais foi da ordem de 18,9 bilhões de reais e, em 2006, o montante investido já era quase o dobro. Em 2008, essa cifra chegou a 53,5 bilhões de reais e o orçamento encaminhado pelo DEST ao Congresso Nacional em 2009 abria a perspectiva de 90 bilhões para 2010. São recursos que se transformam em ativos e dão sustentabilidade às empresas, como mostram os dados sobre rentabilidade no período. Em 2002, a rentabilidade so-

O objetivo inicial era retomar a estatais como instrumentos das políticas de desenvolvimento distributivas e anticíclicas.

bre o patrimônio líquido das empresas estatais do setor produtivo ficou em torno de 7%, já em 2006 ela superava 25%.

Gráfico 1

Evolução dos investimentos das estatais no últimos 8 anos (em R\$)



Fonte: Departamento de Coordenação e Controle das Empresas Estatais (Dest)/ Ministério do Planejamento. Disponível em: <www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Imagens/noticias/2010/100311_invest_estatais_01.jpg>.

A saúde dessas empresas permitiu que, após o lançamento do Plano de Aceleração do Crescimento (PAC), fosse possível que elas dessem uma resposta rápida às demandas planejadas, em alguns casos, inclusive, mais prontamente que setores da administração direta. E também foi possível ajudar na formulação de alternativas para que o país sofresse menos com os efeitos da crise econômico-financeira mundial, como se verá nos capítulos a seguir.

PLANO DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO

Lançado em 2007, o PAC surgiu para estimular o crescimento do PIB, da renda e do emprego no país, combinando elaboração e construção de obras de infraestrutura em setores como saneamento, habitação, transporte, energia e recursos hídricos, com medidas econômicas que favorecessem os investimentos do setor público e privado. Assim, na primeira edição do plano, foram desonerados vários setores da economia, como o de semicondutores, microcomputadores, insumos e serviços usados em obras de infraestrutura, contemplando também medidas de estímulo ao crédito e ao financiamento.

Até fevereiro de 2010, conforme balanço divulgado pelo governo, o PAC 1 teve 63,3% do projeto de investimento executado, tendo sido investidos 403,8 bilhões de reais entre 2007 e 2009. Espera-se que, até o final de 2010, esse total chegue a 638 bilhões de reais. Já o PAC 2, lançado em 2010, prevê investimentos de mais de 1,5 trilhão de reais entre 2011 e 2014, em áreas como moradia, saúde, energia e outras.

2

O papel das estatais na área energética

“Mas não estamos melhor apenas porque choveu. Não ficamos dependendo apenas da chegada das chuvas. A ajuda do nosso povo foi fundamental, ele aderiu ao racionamento de forma decidida.” Esse era um trecho do discurso do presidente Fernando Henrique Cardoso, feito em cadeia nacional de rádio e televisão, em que anunciava para março de 2002 o fim do racionamento de energia iniciado no ano anterior. De fato, tinha razões de sobra para agradecer ao “povo” que, ao contrário do que possa parecer em sua fala, não aderiu de forma espontânea às medidas de contenção de energia, mas foi coagido a fazê-lo. E também pagou, caro, por isso.

Em um relatório do Tribunal de Contas da União (TCU), divulgado posteriormente, calcula-se que o consumidor residencial arcou com 60% do prejuízo total do apagão de energia por meio de repasse tarifário. Isso equivalia à época a R\$ 27 bilhões. Outros 18 bilhões de reais foram custeados pelo Tesouro Nacional, ou seja, também pelo contribuinte. A atividade econômica sofreu sérios abalos

no período do apagão, com todas as consequências sociais advindas disso. A taxa de crescimento econômico caiu de 4,3%, em 2000, para 1,3%, em 2001.

Relatório do TCU calcula que o consumidor residencial arcou com 60% do prejuízo total do apagão de energia do governo FHC.

Na época, a atribuição das culpas pela crise energética chegou até São Pedro – como, aliás, ainda se faz hoje em dia. No entanto, se o nível dos reservatórios que abasteciam o complexo hidrelétrico brasileiro baixou a níveis críticos no fim de 2000, por causa de um período de seca, a verdade é que essa redução vinha acontecendo desde 1997 e pouco foi feito para que se evitasse o pior. Um relatório elaborado pela Comissão de Análise do Sistema Hidrotérmico de Energia Elétrica, em 2001, constatava que a tragédia poderia ter sido evitada caso as obras identificadas nos planos decenais da Eletrobrás tivessem sido de fato executadas e se não houvesse atraso naquelas que estavam programadas.

De acordo com um artigo elaborado em 2003 por José Goldenberg e Luiz Tadeu Siqueira Prado, o cumprimento das diretrizes do Plano Decenal permitiria o armazenamento em maio de 2001, mês anterior ao início do racionamento, de aproximadamente 73% no sistema Sudeste-Nordeste, o suficiente para que não eclodisse a crise.

O setor estatal estava de mãos atadas. Pelas normas estabelecidas depois dos muitos acordos firmados com o

Fundo Monetário Internacional (FMI), o uso de recursos públicos era tratado de maneira igual, fosse gasto ou investimento. Ou seja, mesmo quando as estatais tinham resultados positivos e capacidade para investir com recursos próprios, não podiam fazê-lo. Além disso, não era permitido ao BNDES emprestar recursos a elas, embora a agência de fomento tenha sido fundamental para financiar e assegurar a privatização ocorrida no setor.

Ao mesmo tempo em que as estatais não podiam investir, o processo privatista do setor de geração de energia assentou as bases para a crise na área. Foi privilegiada a venda dos ativos existentes pelos novos agentes do setor, que compraram unidades de produção de eletricidade instaladas. A privatização não teve como objetivo principal a expansão da capacidade de produção de energia, e o novo marco regulatório implantado no setor ajudou a criar um ambiente de incertezas que não incentivava a realização de novos investimentos.

A retomada do Estado

Quando o governo Lula assumiu, em 2003, encontrou o setor de energia em crise.

Quando o atual governo assumiu, em 2003, encontrou um setor em crise. As distribuidoras estavam em situação financeira difícil, fruto justamente do racionamento que fez cair a demanda e também por conta do

elevado endividamento. Por outro lado, as empresas geradoras, a maior parte estatais, estavam insatisfeitas com a perspectiva de desconstrução de energia, além de atuarem em um ambiente que tinha sobreoferta naquele momento, em função da baixa demanda. Assim, seus prejuízos se acumulavam. Já os consumidores, estavam desconfiados em função do recente racionamento e dos preços elevados das tarifas.

Para reverter o quadro, uma das primeiras medidas tomadas foi o estabelecimento de um marco regulatório que, por um lado, fornecesse estabilidade ao setor e garantisse a expansão do suprimento, mas que também assegurasse tarifas menores ao consumidor e promovesse a universalização dos serviços de energia elétrica. Para tanto, foi preciso retirar as empresas geradoras e transmissoras do grupo Eletrobrás (Furnas, Chesf, Eletronorte e Eletrosul) do Plano Nacional de Desestatização (PND). Ao fazer isso, o governo garantiu que essas empresas voltassem a realizar importantes investimentos no setor, individualmente ou associadas a outros investidores privados, nacionais e estrangeiros, desenvolvendo uma espécie de parceira público-privada.

Mas não bastava retirar as empresas do PND, era necessário recuperar aquelas que estavam sucateadas e não tinham entrado no rol da privatização por não terem mercado, como as dos estados do Acre, Rondônia, Amapá, Amazonas, Roraima, Alagoas e Piauí. A Eletrobrás teve que

entrar no circuito e fazer os chamados investimentos temporários por 90 dias, com a finalidade de iniciar um processo de saneamento das finanças.

Hoje, a Eletrobrás é a 10ª maior empresa do setor no mundo.

A ação da estatal para recuperar a área foi fundamental. Hoje, a Eletrobrás é a décima maior empresa do setor no mundo e tem uma dupla identidade. É uma empresa de governo que se responsabiliza por implementar e gerir programas socioambientais, fundos e comercializar energia elétrica. É também uma holding de capital aberto voltada para o gerenciamento do setor elétrico, com o dever de remunerar os seus acionistas. Tem a necessidade de atuar como uma empresa competitiva, pois participa da disputa com a iniciativa privada em leilões públicos para a geração e transporte de energia ou simplesmente para vender essa mesma energia. Além disso, também é uma agência de desenvolvimento que operacionaliza e participa de alguns dos principais programas sociais do governo, como o Luz para Todos, o Programa Nacional de Conservação de Energia Elétrica (Procel) e o Reluz.

De acordo com o diretor de Engenharia da Eletrobrás, Valter Luiz Cardeal, nas gestões anteriores cada empresa que integrava o sistema “andava sozinha”, não havia uma coordenação que caracterizasse de fato uma holding. Havia ainda uma grande apropriação política; foi preciso retomar essas empresas e estabelecer um só comando. Fo-

ram dispensados 36 “diretores políticos” e estabelecidas normas que buscam o aperfeiçoamento da governança e a reabilitação de negócios e distribuição de energia. Essas mudanças também permitiram que a Eletrobrás pudesse ser majoritária quando estabelecesse parcerias com outras empresas (antes só podia ter participação minoritária), e hoje a estatal pode atuar no exterior em busca de novas oportunidades de negócios.

Outras medidas tiveram que ser implementadas para que o modelo fosse, de fato, alterado. No governo FHC, as usinas eram concedidas para os investidores que aceitassem pagar o maior ágio pelo Uso do Bem Público (UBP) e isso era transferido integralmente para a tarifa. Pelo novo modelo adotado, o governo passou a conceder aproveitamentos hidrelétricos para investidores que aceitassem construir e operar as plantas pela menor tarifa e não para quem oferecesse o maior ágio pelo UBP.

Uma mudança importante diz respeito à autocontratação, ou *self dealing*, no jargão da área. No modelo anterior, uma distribuidora, mesmo se houvesse empresas de geração que vendessem energia mais barata, preferia contratar energia de uma térmica que fizesse parte do mesmo grupo, realizando contratos mais caros e repassando esse valor para a tarifa do consumidor. A competição, na prática, não existia, eram empresas do mesmo grupo fazendo contratos entre si. Agora, as distribuidoras só podem comprar energia por meio de leilões públicos organizados pelo governo

e ganha quem aceitar a menor tarifa. Já foram realizados 17 leilões desde 2004, sendo cinco de energia existente e 12 de energia nova, que preveem a construção de usinas para atender a expansão.

A volta do planejamento

Alterar o modelo anterior foi uma medida urgente diante da crise energética, mas para pensar o futuro era necessário retomar o planejamento energético, considerando que o país perdeu um tempo precioso ao relegá-lo para segundo plano. A criação da Empresa de Pesquisa Energética (EPE) em 2004 veio suprir essa lacuna, com a elaboração de estudos de planejamento essenciais para futuras obras, como a realização do inventário de seis bacias hidrográficas na região Norte – onde está 66% do potencial hidrelétrico não aproveitado do Brasil –, e também a revisão de inventários existentes. Segundo o presidente

Alterar o modelo anterior foi uma medida urgente diante da crise energética, mas para pensar o futuro foi necessário retomar o planejamento energético.

da EPE, Mauricio Tolmasquim, é o maior esforço concentrado para mapear o potencial hidrelétrico brasileiro desde a década de 1960 e, juntando-se o que está sendo feito pela empresa aos estudos realizados pela Eletrobrás e outros agentes, o conjunto das pesquisas pode viabilizar mais 50 mil mega-

watts para o país (hoje, a capacidade instalada é de 100 mil megawatts).

Levando-se em conta que a falta de planejamento foi um dos fatores que levou o país ao racionamento, tais estudos são fundamentais não apenas para garantir a geração futura de energia, como também para trazer um ambiente de estabilidade para o setor, com redução de risco para o investidor e para o sistema elétrico como um todo.

Nesse ponto, outra medida tomada para evitar erros passados foi a exigência de licença ambiental prévia para colocar uma usina em leilão. Assim, acabou-se o faz de conta que passou a existir após o racionamento, quando o governo FHC determinou a realização de leilões de usinas para dar uma resposta à sociedade, sendo que muitas delas não tinham qualquer viabilidade ambiental. Outras eram viáveis ambientalmente, mas não tinham licença, o que criava um problema enorme para o investidor, porque se passava um grande período de tempo entre a concessão e o início da obra. Como exemplo, entre 1998 e 2002, foram dadas concessões para 49 usinas hidrelétricas, todas sem licença ambiental, e dessas somente três tinham entrado em operação até 2002. Também em função do novo modelo do setor elétrico, as distribuidoras têm energia contratada para atender 100% da sua demanda com cinco anos de antecedência.

Dentro de um contexto em que a participação do Estado no gerenciamento e no planejamento do setor ener-

Num contexto em que a participação do Estado no gerenciamento e no planejamento do setor energético toma formas distintas, o papel das estatais, revitalizadas, tem sido crucial.

gético toma formas distintas, o papel das estatais, revitalizadas, foi crucial. Um exemplo disso é que, nos primeiros leilões de linha de transmissão, a participação das estatais propiciou maior concorrência, chegando-se a deságios de 47% sobre o preço de referência estipulado

pela Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL). Essas estatais ainda desempenham um papel fundamental na viabilização de usinas como a do rio Madeira, pois se não houvesse a participação das empresas do grupo Eletrobrás, não haveria dois consórcios participantes. E se antes foi quase privatizada, a Eletrobrás tem hoje ações negociadas na Bolsa de Valores de Nova York, mostrando que pode, ao mesmo tempo, atender a interesses de políticas públicas e ser uma empresa com gestão de nível elevado, compatibilizando as suas duas funções: de agente de desenvolvimento e de empresa eficiente na gestão.

Os resultados da reorientação

A nova orientação no setor energético não tardou a mostrar resultados. No que diz respeito à área de transmissão de energia elétrica, o bom exemplo da robustez do sistema é que o Sul do país enfrentou em 2006 a maior

seca dos últimos 60 anos e mesmo assim não houve problemas de abastecimento. Isso porque o país duplicou a capacidade de transmissão de energia entre o Sul e o Sudeste, que pode mandar energia para a região vizinha. Da mesma forma, a ligação entre o Sudeste e o Nordeste foi ampliada em mais de três vezes, passando de mil para 3,5 mil megawatts médios.

Isso marca uma grande diferença em relação ao período anterior. Nos oito anos do governo FHC foram instalados no país 11 mil quilômetros de linhas de transmissão, e ao final do governo Lula estarão implantados mais de 30 mil quilômetros de linhas. O governo licitou outros 11 mil quilômetros, que vão ser implantados entre 2011 e 2013. As linhas licitadas incluem a interconexão da região Norte, reduzindo as emissões geradas pela produção de usinas que utilizam óleo diesel, diminuindo assim o custo energético.

No governo FHC foram instalados no país 11 mil km de linhas de transmissão; e ao final do governo Lula estarão implantados mais de 30 mil km de linhas.

Houve avanços significativos também na área de geração de energia elétrica. Nos seis primeiros anos do governo FHC, período que precede o racionamento de 2001, o aumento médio anual da capacidade instalada da geração de energia elétrica foi de apenas 2,2 mil megawatts. Mesmo acrescentando os dois anos seguintes ao racionamento, quando houve certo incremen-

Essa expansão cria as bases para manter, de forma sustentável, o desenvolvimento econômico do país.

to, a média anual chegou a 2,7 mil megawatts ao ano. Ao final dos oito anos do atual governo, estarão instalados, em média, 4,5 mil megawatts por ano. Essa expansão cria as bases para manter de forma sustentável o desenvolvimento econômico do país.

Ainda estão previstos para os próximos quatro anos, entre 2011 e 2014, a geração de 3,7 mil megawatts já licitados e contratados e que entrarão em operação neste período.

LUZ PARA TODOS

O Programa Nacional de Universalização do Acesso e Uso da Energia Elétrica Luz para Todos, ou simplesmente Luz para Todos, trabalha com um cenário em que 80% da exclusão elétrica no Brasil se concentram no meio rural. O objetivo é levar a energia elétrica a esses locais, com a preocupação de mitigar o impacto tarifário por meio da alocação de recursos subvencionados. Em programas anteriores, o beneficiado pagava pela ligação, mas hoje a energia chega até as comunidades pobres de forma gratuita.

Programa luz para todos

Pessoas beneficiadas até março de 2010

11,4 milhões

Empregos diretos e indiretos gerados

335 mil

Até março de 2010, cerca de 11,4 milhões de brasileiros foram beneficiados pelo programa. O Ministério das Minas e Energia estima que as obras do Luz para Todos geraram aproximadamente 335 mil empregos diretos e indiretos, beneficiando inclusive os trabalhadores das grandes cidades, afinal houve aumento da venda de eletrodomésticos e eletroeletrônicos nos locais atendidos pelo programa.

Incluída no PAC 2, a nova fase do programa vai contar com investimentos de 5,5 bilhões de reais entre 2011 e 2014 para realizar 495 mil novas ligações de energia.

O programa não se limita a levar energia a comunidades rurais, mas oferece soluções para que a energia seja utilizada como vetor de desenvolvimento social e econômico, buscando assim reduzir a pobreza e elevar a renda familiar. Além de movimentar a economia local, o programa prioriza o uso da mão de obra local e a compra de materiais e equipamentos fabricados nas regiões próximas às localidades atendidas.

Mas o que talvez seja mais significativo na área é o fato de o Programa Luz para Todos ter levado energia elétrica a milhões de brasileiros que até 2003 estavam às escuras. O programa, que tinha inicialmente o objetivo de dar acesso à luz para 10 milhões de pessoas no meio rural através da realização de 2 milhões de ligações, teve a sua meta atingida em 2009.

ENERGIA E MEIO AMBIENTE

Ainda que o Brasil esteja longe de ter uma participação significativa das fontes renováveis alternativas na composição de sua matriz energética, esse é outro ponto em que se registrou avanços. Exemplo foi o Programa de Incentivo a Fontes Alternativas de Energia Elétrica (PROINFA), lançado no governo FHC, em 2000, mas que não saiu do papel até o final de 2002. Ele foi revisto e regulamentado para que fossem viabilizados projetos de geração de energia a partir de pequenas centrais hidrelétricas de biomassa, principalmente a partir da cana-de-açúcar, mas também da casca de arroz, casca de madeira e energia eólica. Foram organizados leilões e contratada energia de 58 projetos de geração de bioeletricidade, principalmente a partir do bagaço da cana, totalizando 3.515 megawatts de capacidade, que representam uma potência superior a qualquer uma das duas usinas do rio Madeira. No fim de 2009 foi realizado um leilão para energia eólica que contratou 1.805 megawatts nas regiões Sul e Nordeste, alcançando deságios entre 19% e 31%. No total, 71 usinas venderam sua energia em contratos de 20 anos, a partir de 1º de julho de 2012.

Mas há também pontos polêmicos no que diz respeito à relação de geração de energia e preservação do meio ambiente, como é o caso da construção da usina de Belo Monte, contestada por ambientalistas e pelo Ministério Público Federal. Trata-se de um projeto da década de 1980 e o governo federal alega tê-lo revisto para mitigar os efeitos ambientais da construção da usina. Assim, está prevista a redução da área alagada, que o projeto anterior estimava em 1.225 quilômetros quadrados de terras. O atual projeto baixa esse número para 516 quilômetros quadrados. Também está planejado o reassentamento de 1,4 mil famílias que hoje vivem em palafitas e convivem com cheias periódicas. Sem dúvida, esse ainda será um debate central para os próximos anos.

A MUDANÇA DE PAPEL DOS BANCOS PÚBLICOS

Antes da abertura financeira promovida em 1994, o Brasil tinha 230 bancos, e se dizia naquele momento que as instituições públicas da área eram ineficientes, o que justificaria a sua privatização. A solução encontrada foi vendê-las e abrir o mercado para a vinda de instituições estrangeiras, resultando em um cenário de grande concentração financeira, com redução no número de bancos privados nacionais e aumento da presença de bancos estrangeiros.

Ao mesmo tempo em que houve redução no número de instituições bancárias, também diminuiu a quantidade de agências. Segundo estudo do IPEA, baseado em números do Banco Central, de 1990 a 2007 a quantidade de agências caiu 8,4% (de 19.996 para 18.308), apresentando em 2007 uma proporção de 10.145 habitantes para cada agência. Para efeito comparativo, essa relação é de 3.372 para 1 nos Estados Unidos e chega a 1.089 para 1 na Espanha. O estudo também analisa que no Brasil, durante o mesmo período, houve uma diminuição na quantidade de instituições públicas, de 32 para 13, assim como no total de bancos privados, de 198 para 143.

O sistema que se estruturou no Brasil a partir da privatização impõe sérios obstáculos a qualquer possibilidade de democratização do crédito. Há 500 municípios no Brasil que não contam com nenhuma agência bancária. Ainda de acordo com a pesquisa do IPEA, houve uma redução na

O sistema que se estruturou no Brasil a partir da privatização impõe obstáculos a qualquer possibilidade de democratização do crédito.

participação das regiões menos favorecidas nas operações de crédito e em termos de depósitos bancários no período. O Sudeste continuou responsável por 72% dos depósitos no período pesquisado, já o Norte diminuiu sua participação de 1,2% para 1,1% e o Nordeste, de 7,6% para 5,3%.

Ou seja, a privatização agravou um cenário de concentração regional, com dependência do crédito externo, o que foi uma das vulnerabilidades que levou o país à contaminação pela crise internacional de 2008-2009, já que 25% do crédito brasileiro vinha – e ainda vem – do exterior. Assim, o papel dos bancos públicos que restaram após o processo de privatização foi fundamental para que o país superasse a turbulência na área econômica.

Historicamente, em momentos de crise, a receita adotada no Brasil em geral era cortar os investimentos sociais e os investimentos públicos que o governo estivesse fazendo, o que levava a uma grande descontinuidade nas políticas públicas. Isso não ocorreu em 2008-2009. Além da manutenção dos programas sociais, houve o aumento real do salário mínimo e foi mantida a oferta de crédito no país. Os bancos públicos federais, o BNDES, a Caixa Econômica Federal (CEF), o Banco do Brasil (BB) e os bancos regionais, como o Banco do Nordeste (BNB) e Banco da

Amazônia (BASA), foram conclamados a manter a oferta de crédito. Observa-se então que, no período da crise, até julho de 2009, a taxa de crescimento na área foi de 57% entre os bancos públicos, enquanto o sistema financeiro privado nacional cresceu 11% e os bancos estrangeiros 8,7%. E também durante a crise foi tomada a decisão estratégica de que, além de ofertar crédito, seria necessário ter uma redução nas taxas de juros e no *spread* bancário (diferença entre a taxa de captação de recursos e aquela cobrada dos clientes nos empréstimos).

Em função da decisão governamental, estatísticas do Banco Central mostram que, desde junho de 2004, eram os bancos privados que puxavam a alta da oferta de crédito no país. Tanto que, em setembro de 2008, a diferença entre os dois segmentos chegou a 30% a favor das instituições privadas. No entanto, com a eclosão da crise e a consequente contração do crédito, a distância começou a ser reduzida e a determinação do governo federal em fazer com que os bancos públicos atuassem na ampliação da oferta de crédito para combater a recessão, fez com que, em setembro de 2009, empatasse o estoque de financiamentos dos dois segmentos.

É claro que a atuação dos bancos públicos nesse período não seria possível se ainda vigorasse o processo de privatização iniciado em 1994. As instituições que não tinham sido vendidas, sofreram mudanças. Com

Modificar a orientação do sistema bancário público e fazer com que ele atendesse aos interesses sociais.

o objetivo de facilitar as privatizações, o governo alterava concepções e formas de atuar. O jornalista Aloysio Biondi, no clássico livro *O Brasil privatizado*, desvendou alguns dos mecanismos utilizados pelo governo FHC para desmoralizar os bancos estatais.

Segundo ele, anunciou-se um prejuízo de 6 bilhões de reais do Banco do Brasil para o primeiro semestre de 1996, o que implicaria a necessidade de o governo investir aproximadamente 8 bilhões de reais na instituição. Contudo, era um “falso prejuízo”, já que a mágica contábil incluiu como dinheiro perdido qualquer empréstimo que estivesse em atraso, ainda que esse atraso fosse de somente um dia. E, pelas regras do Banco Central, só poderiam ser considerados “créditos de liquidação duvidosa” os empréstimos vencidos e não pagos há pelo menos dois anos.

Diante desse cenário, era preciso modificar a orientação do sistema bancário público e fazer com que ele atendesse aos interesses sociais, e não a diretrizes políticas nem sempre claras para a sociedade.

O exemplo da Caixa Econômica Federal

No que diz respeito à atuação da Caixa Econômica Federal, uma orientação estratégica definida pelo presidente Lula no Plano Plurianual 2004-2007, anunciada em 28 de agosto de 2003, adiantava a linha adotada para as estatais e também para os bancos públicos. “Nós acreditamos que

qualquer estratégia soberana no século XXI só sairá do papel se contar com a participação da vontade nacional. O setor público pode e vai induzir a retomada do crescimento econômico, mas a iniciativa privada tem um papel insubstituível, a força motriz deste processo deve ser a dinâmica das parcerias do Estado, sociedade, público-privado, governamental e não governamental”, dizia o presidente em seu discurso.

Segundo a atual presidente da CEF, Maria Fernanda Coelho, o banco passou a traçar um planejamento estratégico que não tratasse somente do curto prazo, mas que mirasse 2015. A preocupação era reverter a desestruturação ocorrida na década de 1990, quando havia a perspectiva de que a instituição fosse privatizada. Agora, o banco teria que auxiliar o governo no seu trabalho de fortalecimento do mercado interno e na mudança do papel do Estado, que passava por determinações como a ampliação do investimento público, a consolidação de uma rede de proteção social, a transferência de renda, o fortalecimento da agricultura familiar, a valorização do salário mínimo e a ampliação do acesso à educação. Esse era o conjunto que o ministro da Fazenda, Guido Mantega, em uma entrevista à Empresa Brasileira de Comunicação (antiga Radiobras), concedida em setembro de 2007, chamava de “social-desenvolvimen-

A Caixa passou a auxiliar o governo no fortalecimento do mercado interno e na mudança do papel do Estado.

tismo”, ou seja, pensar um desenvolvimento associado ao crescimento com o aumento da renda e do poder aquisitivo e, ainda, com o fortalecimento do mercado de massa.

Desse modo, a Caixa reprogramou sua forma de atuar, afinal o banco é uma instituição 100% pública e, a partir disso, toda sua estratégia precisa incluir o equilíbrio das funções sociais e comerciais. Antes, a discussão sobre o âmbito da instituição trazia uma dicotomia em relação ao exercício dessas duas atividades. Maria Fernanda conta que toda a discussão interna realizada era para contrariar essa ideia, contestando a tal dicotomia e mostrando que era possível exercer ambas as funções.

A segunda questão da reprogramação foi transmitir ao funcionário da Caixa que ele precisaria ser um agente de políticas públicas do governo, um parceiro estratégico para a realização dessas novas políticas. Em 2007, foi implementado um novo modelo de gestão com o conceito de que, sendo uma instituição pública, havia requisitos básicos que a instituição deveria cumprir. O primeiro deles era democratizar o acesso ao crédito; o segundo, trabalhar com as menores taxas do mercado que possibilitassem o acesso à população de baixa renda aos serviços bancários.

Na área do microcrédito, por exemplo, a Caixa conta com cinco produtos distintos voltados para a população excluída do sistema financeiro tradicional, e emprestou 1,1 bilhão de reais por meio de 3,5 milhões de contratos no ano de 2008, um salto de 63,61% em relação ao montante

emprestado em 2007. São programas como o Crédito Caixa Fácil Rotativo, que em 2008 contabilizava mais de 2 milhões de pessoas com empréstimos pré-aprovados, equivalentes a mais de 400 milhões de reais em limites disponíveis.

O Ministério do Planejamento autorizou a promoção de concurso público para provimento de pessoal, agregando um amplo programa de treinamento e capacitação interna. De forma pioneira, em 2003 a Caixa lançou um arrojado programa de inclusão bancária, tendência depois seguida por outros bancos, alcançando hoje uma carteira de 48 milhões de clientes, dos quais mais de 6 milhões são pessoas que jamais haviam tido acesso a uma conta ou serviços bancários. Dos clientes, 65% têm renda até 700 reais e 23,92% entre 700 reais e 3 mil reais. Fazendo-se a soma, praticamente 90% de todos clientes da Caixa têm renda até 3 mil reais e o volume de crédito concedido chega a 54% de todo volume concedido neste segmento.

A Caixa tem 48 milhões de clientes, dos quais mais de 6 milhões jamais haviam tido acesso a uma conta ou serviços bancários.

Também no quesito inclusão social, a Caixa é quem opera o maior programa de transferência de renda do governo federal, o Bolsa Família. Toda a rede é utilizada para o pagamento do Programa e cerca de 50% do volume de recursos se concentra no Nordeste. Houve uma reinvenção no processo de atendimento a essas famílias possibilitando que, mesmo nos cerca de 500

O crédito da Caixa à pessoa física mais que dobrou entre 2003 e 2008; o crédito à pessoa jurídica quintuplicou, o que também ocorreu no crédito habitacional.

municípios que não possuem agência bancária, a Caixa está presente por meio de casas lotéricas e correspondentes, que prestam mais de cem tipos de serviços à população, entre pagamentos, recebimentos e acesso a produtos.

Naquele que foi o principal desafio da instituição, a ampliação do crédito, o resultado também foi positivo. O crédito à pessoa física mais que dobrou entre 2003 e 2008; o crédito à pessoa jurídica mais que quintuplicou, assim como na habitação, que praticamente quintuplicou o acesso das pessoas ao crédito habitacional. Cerca de 72% de todo crédito habitacional concedido no Brasil hoje é feito pela CEF; praticamente três em cada quatro contratos habitacionais são realizados pela instituição. O lucro de 3 bilhões de reais em 2009, de acordo com a diretoria do banco, foi justamente impulsionado pela expansão da carteira de crédito, que alcançou 124,4 bilhões de reais, uma incrível alta de 55,3% em relação a 2008, graças às menores taxas de juros do mercado. E, mesmo assim, não foi feita qualquer alteração na sua matriz de risco, ou seja, foram mantidos os níveis e critérios estabelecidos.

A Caixa também é agente do Programa Minha Casa, Minha Vida, programa de habitação popular elaborado pelo governo federal que prevê a construção de 1 milhão

de moradias para famílias que ganham até dez salários mínimos. Em março de 2010 foi lançada a segunda etapa do programa, que agora integra a nova versão do Programa de Aceleração do Crescimento, o PAC 2, e prevê 2 milhões de moradias até 2014.

Um Banco do Brasil mais robusto

Durante muito tempo, o Banco do Brasil (BB) foi identificado como sinônimo de segurança, tanto para correntistas como para funcionários, e suas ações sempre estiveram associadas ao desenvolvimento do país. Mas em 1995 ocorreu um momento de grave ruptura na imagem da instituição, traumatizando milhares de bancários que lutam por direitos suprimidos desde então.

Teve início um plano de reestruturação com claro viés neoliberal no BB, fundado principalmente em um Plano de Demissão Voluntária (PDV). De acordo com o livro *Metáforas do Brasil: Demissões voluntárias, crise e rupturas no Banco do Brasil*, da antropóloga Lea Carvalho Rodrigues (Ed. Anablume, 2004), a decisão de aderir ao PDV foi tomada de afogadilho por muitos funcionários, que tiveram, na prática, 11 dias para tomar uma posição. Dos 107 mil funcionários que o banco somava àquela altura, 55 mil estavam aptos a participar do programa e 13,5 mil aceitaram deixar o BB.

O plano provocou ainda a transferência compulsória de milhares de funcionários, alguns deslocados para regiões

distantes. A pressão e a instabilidade provocaram pelo menos 28 suicídios de funcionários e outros tantos sofreram com danos psicológicos e morais. O processo evidenciava um projeto de alienação dos objetivos sociais que a instituição historicamente carregava, passando a ter prioritariamente a preocupação com o lucro, equiparando-se a qualquer organização privada. O Banco do Brasil não foi privatizado do ponto de vista formal, mas sim em sua filosofia, na sua concepção e forma de atuar.

Durante a crise econômica de 2008-2009, o BB, assim como outros bancos públicos, precisou atuar para evitar que a desaceleração econômica provocasse impacto profundo na população. Uma série de medidas foram tomadas, reforçando a recuperação de seu papel como instituição que, além da própria sustentabilidade, também preza os investimentos na área social.

Um exemplo aconteceu em setembro de 2009, quando o BB anunciou a ampliação de sua oferta de crédito em 36,7 bilhões de reais para atender 1,2 milhão de clientes

Durante a crise econômica de 2008-2009, o BB e outros bancos públicos atuaram para evitar que a desaceleração econômica provocasse impacto na população.

pessoa física, 240 mil micro e pequenas empresas, 11 mil produtores rurais e 4 mil prefeituras. Essas e outras ações possibilitaram ganhos sociais e reposicionaram o banco no ranking das instituições bancárias brasileiras.

Já no balanço do segundo

trimestre de 2009, o Banco do Brasil dispunha de ativos totais de 598,8 bilhões de reais, cerca de 2,5 bilhões de reais a mais do que o grupo Itaú-Unibanco, retomando o primeiro lugar entre as instituições financeiras do país.

A volta ao topo dos bancos nacionais ocorreu sem que fosse contabilizada uma importante aquisição da instituição. Novamente, foi fundamental a ação do governo, que autorizou em 2008 os dois grandes bancos públicos de varejo brasileiros a adquirirem participações em instituições financeiras privadas. Por causa disso, meses depois o BB adquiriu metade do Banco Votorantim, elevando ainda mais seus ativos.

O ministro da Fazenda, Guido Mantega, avaliou em agosto de 2009, que o grande mérito do BB foi emprestar mais com taxas de juros menores, contrariando a tática dos bancos privados de diminuir o crédito e elevar o chamado *spread* (diferença entre os juros cobrados pelos bancos nos empréstimos a pessoas físicas e jurídicas e as taxas pagas pelos bancos aos investidores que colocam seu dinheiro em aplicações do banco). É importante ressaltar que essa elevação da oferta de crédito se deu com um nível de inadimplência menor do que a média do setor financeiro, preservando os padrões de eficiência.

BNDES, o motor da recuperação econômica

No processo de privatização conduzido pelo governo FHC, o BNDES foi um fator fundamental. Entre 1995 e ou-

tubro de 2002, o banco tinha emprestado 148,9 bilhões de reais, ou seja, uma média de 18,6 bilhões de reais por ano. Os setores químico/petroquímico, siderúrgico, aeronáutico, de telecomunicações e de energia elétrica, marcados pelas vendas de estatais nos últimos dez anos, receberam 50,3 bilhões de reais em financiamentos de 1995 até abril de 2002, quase 40% dos 127,5 bilhões de reais que o banco financiou no período.

No governo Lula, o BNDES passou a ser fundamental na promoção do desenvolvimento do país.

Alguns casos foram, para dizer no mínimo, “polêmicos” na relação entre o papel desempenhado pelo banco e as privatizações. Talvez o mais célebre seja o do leilão de venda da Eletropaulo. A empresa estadunidense AES obteve a liberação de um financiamento do BNDES que equivalia a 100% do montante da aquisição. Com o calote, o banco lançou o valor na rubrica “provisão para devedores duvidosos” no primeiro trimestre de 2003, gerando um prejuízo recorde de 2,4 bilhões de reais.

A companhia dos EUA só recebeu o financiamento devido a outra mudança promovida pela gestão tucana. O acesso ao crédito do BNDES por parte de estrangeiros permitiu que empresas controladas ou com participação estrangeira alcançassem 17,2 bilhões de reais. Dentro desse montante está o empréstimo de 360 milhões de reais para que a Enron, falida depois do envolvimento em um

dos maiores escândalos financeiros do planeta, comprasse a paulista Elektro, em 1998.

No governo Lula, o BNDES passou a desempenhar outro tipo de papel, fundamental na promoção do desenvolvimento do país. Em 2009, por exemplo, teve a função de ofertar créditos às vezes sem *spread* para determinados segmentos, como em algumas linhas destinadas à compra de bens de capital (máquinas e equipamentos). O montante desembolsado no ano foi de 137,4 bilhões de reais, o que equivale a quase o montante total investido nos oito anos do governo FHC.

Os objetivos do banco durante o esforço anticrise incluíam diversificar os setores que recebiam empréstimos e promover a desconcentração regional dos destinos desses

Os objetivos do BNDES incluem diversificar os setores que recebem empréstimos e a desconcentração regional desses recursos.

recursos. O cartão BNDES, direcionado a micro, pequenas e médias empresas, desembolsou 2,47 bilhões de reais, um crescimento de 193% em relação a 2008. Já as liberações para projetos de investimento no Norte e Nordeste superaram a marca de 33 bilhões de reais. Comparando com 2008, houve um crescimento de 126% para o Norte e de 189% para o Nordeste, o que corresponde a 8% e 16% do total dos desembolsos, respectivamente.

Obviamente nem tudo são flores na atuação do banco. Ainda há necessidade de se exigir contrapartidas ambien-

tais em alguns projetos financiados e muitos apontam para a necessidade de maior agilidade na análise e liberação de recursos, principalmente para pequenas e médias empresas. Mas é nítida a evolução em relação ao período anterior e sua participação será crucial para o posicionamento do Brasil no cenário global dos próximos anos.

O MICROCRÉDITO E A ECONOMIA SOLIDÁRIA

Em 2004 o governo federal criou, por meio de medida provisória, o Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado, aprovado pelo Congresso Nacional e iniciado em abril de 2005. Trata-se da realização de empréstimos de pequeno valor, voltados para empreendedores de baixa renda e que, em geral, não têm acesso ao sistema financeiro tradicional. As experiências na área provaram ser capazes de promover o desenvolvimento local com geração de novos postos de trabalho e mais renda.

Desde a criação do programa, mais de 4 milhões de operações foram realizadas, de acordo com dados atualizados no segundo trimestre de 2009 pelo Ministério do Trabalho e Emprego. Isso representa a concessão de um volume de crédito superior a 5,1 bilhões de reais. Novamente, as ações governamentais contribuem para a redução de desigualdades regionais, minorando o fato de a maior parte do crédito do sistema bancário nacional estar concentrada no Sudeste. Exemplo disso é o programa de microcrédito do Banco do Nordeste do Brasil (BNB), Crediamigo, que alcançou em 2009 a marca de 1,5 bilhão de reais em contratos, com crescimento de 37,9% em relação a 2008. A instituição também promove o Agroamigo, destinado aos produtores rurais de menor renda entre os grupos do Programa Nacional de For-

talecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), e no ano passado seu volume financeiro foi superior a 443 milhões de reais.

O microcrédito é hoje uma das importantes ferramentas de financiamento da economia solidária. Uma pasta específica sobre o tema foi criada no atual governo, em 2003, tendo o economista Paul Singer como titular. O conceito de economia solidária envolve diversas práticas econômicas e sociais, organizadas por meio de cooperativas e associações, estimulando a autogestão e alternativas de produção e comercialização, vistas sob uma ótica distinta do capitalismo, privilegiando a justiça e a solidariedade no sistema de trocas.

Em 2007, foi elaborado um Atlas da Economia Solidária, que contabilizou um total de 22 mil empreendimentos de economia solidária, associando 1,7 milhão de pessoas e movimentando 6 bilhões de reais por ano. Segundo Paul Singer, conforme o documento Políticas Públicas da Secretaria Nacional de Economia Solidária do Ministério do Trabalho e Emprego, esses dados permitem avaliar o tamanho e o peso econômico, e social da economia solidária no país, o que facilita a divulgação da “outra economia” como parte integrante da realidade brasileira. Tal divulgação facilita que pessoas e agrupamentos que realizam atividades em conjunto possam partilhar os resultados e se juntar ao movimento de economia solidária, com mútuo proveito para todos.

No primeiro semestre de 2009, quando o Congresso Nacional discutia a instalação da chamada CPI da Petrobras, o presidente da Associação dos Engenheiros da Petrobras (AEPET), Fernando Leite Siqueira, publicou na página eletrônica da instituição um texto intitulado “Os dez estragos de FHC na Petrobras” (disponível no site: <www.aepet.org.br>). Um belo exercício de memória, que às vezes nos falta principalmente quando se vê a posição da empresa hoje no cenário global.

A relação tortuosa do ex-presidente com a petrolífera começou quando ele ainda era ministro da Fazenda de Itamar Franco, em 1993, e fez um corte de 52% no orçamento da estatal previsto para o ano de 1994. Embora o

A relação tortuosa de FHC com a Petrobras começou quando ainda era ministro da Fazenda e fez um corte de 52% no orçamento da estatal, previsto para 1994.

corte não tenha sido viabilizado devido ao escândalo dos “anões do orçamento”, segundo o presidente da AEPET o fato causou um atraso de cerca de seis meses na programação da empresa, obrigada a reorganizar os projetos integrantes do orçamento

previsto. Mas o pior para a companhia viria a partir da gestão iniciada em 1995.

O governo FHC quebrou o monopólio do gás canalizado, a sua distribuição foi parar nas mãos de empresas estrangeiras e a Petrobras não pôde participar do leilão da Companhia de Gás de São Paulo (COMGÁS) por meio de sua empresa distribuidora. Depois, o então presidente da República sancionou a lei nº 9.478/97, a chamada Lei do Petróleo, que liberava a pesquisa e a lavra do subsolo brasileiro às empresas estrangeiras. A lei também criava a Agência Nacional de Petróleo (ANP), que passou a regular e a fiscalizar o setor petrolífero.

A partir daí, a Petrobras sofreu sérias restrições no seu campo de atuação, sendo proibida, por exemplo, de tomar empréstimos no exterior com juros de 6% ao ano. Mais tarde, a ANP retirou mais 35% das áreas escolhidas pela Petrobras para exploração, entregues a multinacionais nos leilões realizados pela agência. Os estudos e as pesquisas que eram feitos pela estatal acabaram sendo realizados por quem nunca havia investido um tostão na prospecção dessas áreas.

Mesmo depois de quase ter mudado o nome da empresa para Petrobrax, FHC negou mais de uma vez que o objetivo das mudanças seria a privatização. No entanto,

No governo FHC a Petrobras sofreu sérias restrições, sendo proibida, por exemplo, de tomar empréstimos no exterior com juros de 6% ao ano.

a jornalista Suely Caldas revelou em 2009 um trecho de uma entrevista concedida, em outubro de 1997, pelo então presidente do BNDES, Luiz Carlos Mendonça de Barros, ao jornal O Estado de S. Paulo, em que ele confessava: “O modelo não era privatizar, mas criar uma segunda empresa com um pedaço da Petrobras, com a finalidade de romper o monopólio, criar competição e avaliar eficiência em gestão.” Primeiro, seriam vendidos 30% do capital votante a grupos nacionais privados e, depois, a Petrobras seria dividida em duas empresas: uma estatal e outra controlada pelos grandes grupos nacionais que tinham adquirido 30% do controle na etapa anterior. Ou seja, não seria uma privatização “clássica”, mas a empresa seria descapitalizada.

Decerto, o governo tinha esse e outros planos para a estatal e todos pareciam convergir para o seu enfraquecimento. Com inúmeros problemas de gestão e sem os investimentos necessários, a Petrobras protagonizou uma série de acidentes ambientais no governo FHC, como um grande vazamento de óleo na Baía de Guanabara (RJ) e outro no rio Iguaçu, no Paraná. Uma das maiores tragédias ocorreu com a plataforma P-36, em março de 2001, que afundou na Bacia de Campos (RJ) causando a morte de 11 trabalhadores e gerando incalculáveis prejuízos econômicos. Os problemas decorriam, dentre outros fatores, do enxugamento sofrido pela estatal: em 1989, a Petrobras contava com cerca de 60 mil funcionários e, ao final de 2002, tinha menos de 35 mil trabalhadores próprios.

Valorização e fortalecimento da Petrobras

Entre os anos de 1998 e 2002, após o fim do monopólio do petróleo, houve um declínio das áreas adquiridas pela Petrobras nos leilões realizados pela ANP. O cenário exigia mudanças na orientação da empresa e, em 2003, ela passou a fortalecer a área de exploração e produção, de acordo com a explicação do presidente da companhia, José Sérgio Gabrielli, durante um seminário realizado na cidade de Curitiba (PR), em outubro de 2009. A Petrobras adotou o conceito de empresa integrada e adquiriu na época 96% das áreas leiloadas, que tinham um risco exploratório grande. Mas graças à qualidade técnica da estatal, a estratégia foi bem sucedida. “Dos 47 poços perfurados recentemente pela companhia, encontramos petróleo em 41. Na área específica do pré-sal na Bacia de Santos, dos 13 poços perfurados, obtivemos 100% de sucesso”, contou Gabrielli.

No entanto, era preciso reverter o processo de enxugamento do quadro realizado nos anos anteriores. Em setembro de 2009 a Petrobras anunciava mais um concurso para a contratação de técnicos de nível médio. Era outro exemplo da nova política de contratações que levou a estatal a ter, no final de 2007, 50 mil empregados próprios, representando um crescimento de 45,4% desde 2003. No mesmo período, o total de trabalhadores terceirizados no quadro também subiu, crescendo 84,5% em relação a 2003. Segundo declaração de Mariangela Mundim, ge-

Em meio à crise, a Petrobras foi a 3ª petrolífera que mais investiu no mundo, foram 28 bilhões de dólares.

rente de Planejamento de Recursos Humanos da Petrobras, feita à imprensa, houve um esforço na companhia para “primarizar” funcionários envolvidos diretamente com as atividades da empresa. A estatal planeja empregar diretamente 65 mil funcionários até 2015, repondo e superando o quadro que havia em 1989.

O resultado dessa reestruturação foi verificado no fim de 2009, quando a consultoria Econômica avaliou a Petrobras em 207,9 bilhões de dólares, o que a posicionaria como a terceira maior empresa das Américas (as canadenses foram excluídas da avaliação), atrás apenas da Exxon Móbil e da Microsoft Corporation, e à frente de gigantes como Walmart, maior rede varejista do mundo; Apple; Google e Coca-Cola. Isso representa uma elevação do valor de mercado da empresa de 1.250% durante o governo Lula, já que ela valia 15,4 bilhões de dólares em 2002. Em 2009, mesmo em meio à crise, foi a terceira petrolífera que mais investiu no mundo, 28 bilhões de dólares, abaixo apenas da PetroChina (34,1 bilhões de dólares) e da Shell (31 bilhões). Isso se justifica também pelo papel representado pela estatal não só na recuperação do desenvolvimento do país durante a crise, como pela sua participação em projetos importantes do Plano de Aceleração do Crescimento (PAC).

De acordo com artigo publicado em 12 de junho de 2009 no Jornal do Brasil, assinado por David Fischel e Ricardo Ribeiro Pessôa, ex-presidentes da Associação Brasileira de Engenharia Industrial, a empresa tem atualmente a função crucial de ser uma das líderes de investimentos para promover o crescimento do país. Segundo os autores, a Petrobras “nos últimos anos vem ampliando significativamente seus investimentos. Após investir, em média, cerca de 0,8% do PIB brasileiro entre 2003 e 2006, a empresa elevou essa participação para 1,3% em 2008. Em 2009, seus investimentos deverão somar 1,9% do PIB”. Prosseguindo no artigo, afirmam: “Ter um instrumento tão poderoso à mão é um dos fatores que diferenciam o Brasil do restante do mundo nesse momento de crise, quando os países estão empreendendo esforços históricos para manter a atividade de suas economias”.

Durante o governo Lula a Petrobras teve uma elevação de 1.250% no valor de mercado da empresa.

Para se ter uma dimensão da magnitude dos investimentos da Petrobras dentro do PAC, estão incluídos no plano 183 projetos do Plano Estratégico da empresa. Isso representa, até 2010, um montante de 171,7 bilhões de reais direcionados a programas de petróleo, gás e combustíveis renováveis. Excluindo-se os parceiros, a companhia vai investir sozinha no programa 148 bilhões de reais. Dentre os objetivos estão garantir no futuro a autossuficiência do país em petróleo, com produção mínima 20% acima do consumo

nacional; aumentar a produção de óleos leves; ampliar a produção e oferta de gás nacional e assegurar a liderança do Brasil na área de biocombustíveis.

Efeito multiplicador

Murillo Barella, diretor do Departamento de Coordenação e Controle das Empresas Estatais (DEST), relata que um marco importante na discussão sobre Estado, estatais e o Brasil, foi colocado após a pane sofrida pela plataforma de petróleo P-34, que adernou em 2002, último ano do governo FHC. Era preciso substituí-la para retomar o ritmo de produção e o presidente Lula determinou: “Essa plataforma vai ser fabricada no Brasil”. Barella conta ter participado de algumas discussões em que eram levantados pontos como a questão do câmbio, a facilidade que seria importar, por exemplo, da Coreia do Sul, já que poderia sair mais barato para a empresa. No entanto, a determinação presidencial representou uma nova orientação política de se trabalhar com as estatais e com o desenvolvimento no próprio país.

Assim, em fevereiro de 2003, a Petrobras estabeleceu a inclusão no edital de licitação de duas plataformas, a P-51 e a P-52, a exigência de um conteúdo nacional mínimo, o que passou a ser uma regra em todas as licitações realizadas pela estatal. Isso permitiu a recuperação de um setor abandonado da economia nacional, a indústria naval, que

contava, no ano 2000, com menos de 2 mil empregados. Somente a construção da P-51, inaugurada em outubro de 2008, gerou mais de 4 mil empregos diretos e cerca de 12 mil indiretos.

O reerguimento do setor foi impulsionado pela estatal, com a encomenda de 28 sondas de perfuração pela Petrobras e mais de cem navios de apoio. Além disso, 49 navios foram encomendados dentro do Programa de Modernização e Expansão da Frota (PROMEF), lançado em 2004 e que tem a liderança da Transpetro – subsidiária da Petrobras. O programa já está gerando 15 mil empregos diretos e a expectativa é que este número chegue a 40 mil. Foram licitadas 33 embarcações, considerando somente o período até o fim de 2009, cujos contratos somam 3,9 bilhões de dólares.

Graças a esses investimentos, hoje esse segmento da economia se recuperou e a indústria naval brasileira é a sexta do planeta, com 45 mil trabalhadores. A perspectiva é que esse número se eleve ainda mais nos próximos anos com a produção do pré-sal. Tais resultados evidenciam o quanto importante pode ser o papel de uma estatal comprometida com o desenvolvimento de um setor, mas não é o único exemplo do novo direcionamento da Petrobras a partir de 2003.

Desde 2003, a Petrobrás estabeleceu a inclusão em seus editais da exigência de um conteúdo nacional mínimo, com impacto positivo na indústria naval brasileira.

O setor petroquímico nacional enfrentou um grande processo de privatização nos anos 1990, alijando a Petrobras de uma área que está estreitamente ligada à atividade fim da estatal. Assim, o modelo do tripé, que envolvia a estatal, o capital nacional e o capital estrangeiro na estruturação do setor, ficou desequilibrado. Logo, no início do primeiro governo Lula, a orientação passou a ser de que a estatal investisse para agregar valor ao petróleo. Para tanto, era preciso injetar recursos e desenvolver pesquisas em outras áreas, como por exemplo, a de derivados de petróleo e resinas.

A empresa, que viu reduzida sua participação no setor petroquímico, voltou a priorizar a área. De 2003 a 2008, investiu 2 bilhões de reais em aquisição de ativos, incluindo a formação da Quattor, com a compra de ativos do grupo Suzano e os investimentos iniciais no Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro (Comperj) e no Complexo Petroquímico de Suape.

Em janeiro de 2010, a subsidiária Petroquisa ampliou a participação direta e indireta da Petrobras no capital da Braskem que, com a incorporação desses ativos e recursos, passou a ser a maior petroquímica das Américas em capacidade de produção de resinas termoplásticas. A Petrobras também passou a ter a garantia de participação no controle desta nova empresa e, de acordo com o planejamento estratégico da estatal, 5,6 bilhões de dólares deverão ser destinados ao setor petroquímico entre 2009 e 2013.

O pré-sal e o futuro

Desde novembro de 2008 o termo “pré-sal” passou a ser corrente na sociedade brasileira. Foi nessa época que o governo anunciou a descoberta de grandes reservas de petróleo em Tupi, na Bacia de Santos, e desde então as discussões sobre as possibilidades abertas por esses recursos não cessam. A chamada camada pré-sal se estende ao longo de 800 quilômetros entre os estados do Espírito Santo e Santa Catarina, e tem esse nome porque forma um intervalo de rochas por baixo de uma grande camada de sal, com espessuras que chegam a até 2 mil metros. O petróleo que se encontra aí chega a superar a profundidade de 7 mil metros e em geral é de alta qualidade.

As reservas são gigantescas. Em Tupi, a Petrobras estima que existam volumes recuperáveis avaliados entre 5 bilhões e 8 bilhões de barris de óleo equivalente (óleo mais gás). Ainda na Bacia de Santos, o poço de Guará conserva volumes de 1,1 bilhão a 2 bilhões de barris de petróleo leve e gás natural. De acordo com o relatório World Energy Outlook 2009, divulgado em novembro de 2009, pela Agência Internacional de Energia (AIE), a descoberta das novas reservas de petróleo no pré-sal pode tornar o Brasil o sexto maior produtor mundial de petróleo em 2030, com 3,4 milhões de barris diários. O país ficaria atrás apenas de Arábia Saudita, Rússia, Iraque, Irã e Canadá. O documento estima que o Brasil será o terceiro país com maior aumento

A descoberta das novas reservas de petróleo no pré-sal pode tornar o Brasil o 6º maior produtor mundial de petróleo em 2030.

percentual na produção de petróleo, de 2,9% ao ano, entre 2008 e 2030.

A descoberta de petróleo na camada pré-sal desperta expectativas de um futuro ainda mais promissor para o país e também para a Petrobras, que deve desempenhar um papel fundamental para que a

riqueza gerada pelas novas reservas possa contribuir para o desenvolvimento nacional. Segundo dados de José Sérgio Gabrielli, em entrevista concedida à revista Serjus, a indústria do petróleo representa hoje entre 8% e 12% do PIB brasileiro e responde por 7,5% a 9,5% das exportações nacionais. Com as demandas de exploração e produção do pré-sal, estão estimados os investimentos entre 2009 e 2020 de 111,4 bilhões de dólares.

Para atender às necessidades desse mercado que se abre, a Petrobras despenderá de 3 a 4 bilhões de reais para treinar 243 mil profissionais até 2012, sendo que a exploração do pré-sal deve gerar 240 mil novos empregos até 2016. São 820 funções diferentes, com postos de trabalho distribuídos em todo o território nacional. O treinamento acontece dentro do âmbito do Programa de Mobilização da Indústria Nacional de Petróleo e Gás Natural (PROMINP), instituído em 2003 para maximizar a participação da indústria nacional de bens e serviços na implementação de projetos de petróleo e gás natural.

A sociedade e o Congresso Nacional também têm se mobilizado para garantir que os frutos do pré-sal sejam distribuídos a todos. Em fevereiro, a Câmara dos Deputados aprovou um substitutivo ao Projeto de Lei 5.940/09 enviado pelo Executivo, que determina a criação de um fundo social que direciona parte dos recursos da exploração do pré-sal para o combate à pobreza, à recomposição de perdas das aposentadorias superiores a um salário mínimo, ao enfrentamento das mudanças climáticas e também os destina ao desenvolvimento da educação, cultura, saúde pública e ciência e tecnologia.

Ainda não é possível calcular ao certo quanto o pré-sal pode gerar em termos de recursos nos próximos anos, mas a produção nas reservas de petróleo deve transformar o país em um grande exportador de óleo e combustíveis, praticamente duplicando a produção diária brasileira. A maior parte do que o Brasil produz é petróleo pesado, com preço mais baixo no mercado. As plataformas do pré-sal podem acrescentar 1,8 milhão de barris por dia com óleo leve, de qualidade mais elevada, em 2020. A estimativa da Federação Única dos Petroleiros (FUP) é de que sejam criados aproximadamente 1 milhão de empregos no setor de produção, exploração e refino de petróleo no período de dez anos.

A PETRO-SAL (nome provisório), uma nova empresa 100% estatal, será a responsável por defender os interesses

A exploração do pré-sal deve gerar 240 mil novos empregos até 2016.

da União dentro dos comitês operacionais do pré-sal, avaliando, monitorando e auditando os planos de exploração e produção de petróleo, assim como os custos relacionados aos contratos. No modelo de partilha, o petróleo é de propriedade da União, por isso a necessidade de criação do novo órgão. No entanto, a Petrobras será a operadora única dos campos, embora não seja a exclusiva participante na totalidade das áreas.

INVESTIMENTOS EM BIODIESEL

Com o desenvolvimento da bioenergia, o país tem uma grande oportunidade de tirar proveito da sua condição climática e da disponibilidade dos solos em território nacional. Para isso, foi criado em 2005 o Programa Nacional de Produção e Uso de Biodiesel, articulado por diversos ministérios para implementar de forma sustentável a produção e o uso desse combustível. Tem como objetivo principal introduzir na matriz energética brasileira o biodiesel para ser utilizado em veículos automotivos, com um regime tributário diferenciado por região de plantio, por oleaginosa e por categoria de produção.

Dentro dessa política de incentivo, criou-se o Selo Combustível Social para os produtores que adquirirem a matéria-prima no Nordeste, no Norte e no Semiárido, privilegiando essas localidades e os agricultores familiares que têm tratamento diferenciado em relação aos plantadores de grandes propriedades. Com o selo, o produtor de biodiesel tem acesso a alíquotas de PIS/PASEP e Cofins com coeficientes mais favoráveis e pode usufruir de condições melhores de financiamento junto ao BNDES e outras instituições financeiras. Os leilões públicos voltados para comercialização de biodiesel também reservam

80% dos lotes para oferta dos produtores que contarem com o Selo Combustível Social.

A obrigatoriedade de adicionar biodiesel ao diesel mineral se iniciou com o índice de 2%, e hoje alcança 4%, criando um mercado interno potencial num futuro próximo de aproximadamente 40 milhões de litros anuais. A meta prevista para 2013 era chegar a 5%, porém o índice foi antecipado para valer já em 2010. Graças a isso, hoje o Brasil é o segundo maior produtor de biodiesel do mundo.

Vale destacar também os ganhos ambientais em decorrência da produção de biodiesel. Em 2009 a produção nas três usinas da Petrobras Biocombustível, equivalente a 121,8 milhões de litros, correspondeu à quantidade de emissões evitadas de 320 mil toneladas de CO₂. No entanto, ainda há desafios, como o da diversificação das matérias-primas para a produção do combustível, pois, atualmente, a soja representa quase 80% do setor. Entre as iniciativas realizadas para reverter esse cenário, a Petrobras e a Embrapa (Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária) trabalham em parceria para desenvolver tecnologias no plantio do girassol no Semiárido brasileiro, difundindo os conhecimentos acumulados sobre a cultura e selecionando as variedades mais produtivas para a região.

4

Transporte e Infraestrutura

Até aqui nos foi possível acompanhar a importância da retomada do Estado no planejamento de setores cruciais para o desenvolvimento do país, como o financeiro e o energético. Outra área que passa por um processo de reformulação a partir do reposicionamento estatal é a de transportes, fundamental para o desenvolvimento do país. Observou-se, em períodos recentes, a ausência de planejamento e uma perda da visão do interesse público, com concessões sendo feitas de forma equivocada, com falta de sinergia entre

governo e setor privado para impulsionar os investimentos necessários.

Outra área que passa por um processo de reformulação, a partir do reposicionamento estatal, é a de transportes.

Para se ter ideia, o programa de estadualização das rodovias, que se deu no apagar das luzes do governo FHC, em dezembro

de 2002, transferiu para os estados 14.506 quilômetros de estradas federais. Ao mesmo tempo, foi repassado quase 1,8 bilhão de reais para que os 15 estados que ficaram res-

ponsáveis pelas vias pudessem investir em sua recuperação. Minas Gerais foi o estado que recebeu mais recursos, ultrapassando 780 milhões de reais, porém o dinheiro teve outro destino que não as estradas: o então governador Itamar Franco o utilizou para pagar o 13º salário dos servidores públicos. Como a medida provisória que determinava a estadualização foi derrubada no Congresso Nacional, outros governadores acharam que poderiam fazer o que bem entendessem com o dinheiro, e assim foi feito por muitos.

Nos anos seguintes, em função desse desencontro causado por uma medida mal planejada, não se sabia quem era o responsável pelo investimento nessas rodovias. Assim, o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes Terrestres (DNITT) estava impossibilitado de fazer qualquer coisa e só a partir do final de 2005, quando uma decisão do Tribunal de Contas da União determinou que o DNITT realizasse obras nessas estradas, houve a elaboração de um programa emergencial de trafegabilidade e segurança nas estradas, conhecido na imprensa corporativa como “Operação Tapa Buraco”. No entanto, a operação foi muito além do que sugeria o apelido dado pela mídia.

Antes do plano, outras ações foram tomadas para começar a reverter o caótico quadro das estradas. Em 2004, graças a uma lei de iniciativa do governo federal, iniciou-se o repasse dos recursos oriundos da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (CIDE) para estados e municípios e, em 2005, o volume de recursos provenientes da

contribuição passou à ordem de 1,8 bilhão de reais por ano. O governo também retirou da conta do superávit primário 3 bilhões de reais ao ano, por meio do Projeto Piloto de Investimentos (PPI), o que possibilitou um salto da dotação orçamentária do Ministério dos Transportes, de 2,4 bilhões de reais em 2004 para 5,8 bilhões de reais em 2005.

O consultor José Augusto Valente lembra outro exemplo do abandono do setor de transportes na gestão FHC, o programa “Avança Brasil”. De acordo com Valente, eram 65 obras e projetos no âmbito do Ministério dos Transportes. Destes, no início de 2003, 29 estavam paralisados por não ter havido liberação de recursos ou por problemas com o TCU ou o IBAMA; dez não tinham sido iniciados; nove estavam atrasados por problemas financeiros; 13 estavam em andamento, mas com dificuldades orçamentárias; e só quatro tinham sido concluídos. Ou seja, esse foi o quadro de baixíssimo nível de execução herdado pelo governo Lula, quando em 2003 propôs a implementação de medidas de médio e longo prazo: um plano de revitalização

O governo Lula retomou o planejamento e redimensionou a importância do papel do Estado, no desenvolvimento da área de transportes.

das ferrovias em 2003, a elaboração da Agenda dos Portos em 2004, o programa emergencial de trafegabilidade e segurança nas estradas em 2005 e o Plano Nacional de Logística e Transportes em 2007. Isso sinalizou para a sociedade que o governo Lula retomaria o planeja-

mento, segundo a importância do papel do Estado no desenvolvimento da área de transportes.

A importância das ferrovias

É quase um lugar comum entre especialistas apontar como um equívoco a opção rodoviarista feita pelo Brasil em sua história, em detrimento do sistema ferroviário. Atualmente, o Brasil transporta aproximadamente 21% de suas cargas por ferrovias, o que é um percentual bastante reduzido para um país com dimensões continentais, tendo em vista as vantagens que o transporte sobre trilhos oferece para longas distâncias.

Porém, esse cenário deve mudar, de acordo com o Plano Nacional de Logística de Transporte (PNLT) do Ministério dos Transportes. A previsão é de que a participação do sistema ferroviário na matriz de transportes brasileira chegue a 35%, com o transporte aquaviário passando de 13% para 29%, e o rodoviário caindo de 58% para 30%.

No entanto, essa mudança não se dará apenas por meio de uma determinação política, e sim de uma grande quantidade de investimentos. De acordo com o IPEA, o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) irá aplicar 54,72 bilhões de reais na área, com 19,8 bilhões de reais investidos na construção das ferrovias Norte-Sul, Transnordestina, Oeste-Leste, Ferronorte de São Paulo e do Mato Grosso e contornos de outras cidades, além de 34,6 bilhões de reais

no Trem de Alta Velocidade (TAV) entre Rio de Janeiro, São Paulo e Campinas.

Além disso, em fevereiro de 2010 discutia-se como a segunda etapa do PAC participaria na expansão da malha ferroviária, com investimentos não arrolados na primeira etapa do programa do governo. O sistema passaria de 29 mil para 40 mil quilômetros. Estima-se que o orçamento total para ferrovias no PAC 2 possa se aproximar dos 21 bilhões de reais.

Estima-se que o orçamento total para ferrovias no PAC 2 possa se aproximar dos 21 bilhões de reais.

São investimentos que podem auxiliar bastante o escoamento da produção. O Ferroanel paulista, por exemplo, é importante para solucionar problemas de compartilhamento de vias pelo tráfego de passageiros e cargas em trechos da capital paulista. Assim, fica facilitado o escoamento de cargas para os portos de Santos (SP) e Sepetiba (RJ), visto que hoje as cargas ferroviárias destinadas ao porto de Santos só podem cruzar São Paulo entre meia-noite e três horas da manhã, o que eleva os custos em função do frete noturno.

Essa diversificação do modal de transporte permitirá também que haja investimento em outras áreas de transporte. O Porto de Santos, por exemplo, poderá ter seu plano de expansão executado com a ampliação de sistemas de transporte alternativos ao rodoviário. Em 2005, 58% da carga recebida veio por meio de caminhões e 25%, por trem. A estimativa é

de que esses números passem para 33% e 32%, respectivamente, com crescimento também do transporte aquaviário, permitindo que o porto triplique de tamanho até 2024.

Sistema portuário

No governo FHC muitos investimentos deixaram de ser feitos no sistema portuário, alguns relativamente simples, como a realização de dragagem e melhoria dos acessos. As Companhias Docas foram colocadas no Plano Nacional de Desestatização (PND) com o objetivo de delegar a estados, municípios e à iniciativa privada o financiamento de um setor estratégico para o desenvolvimento nacional.

Um dos principais problemas dos portos brasileiros é a falta de calado, ou seja, a profundidade das águas não permite que embarcações maiores, com maior volume de mercadorias, possam atracar. Isso é acentuado porque a movimentação dos navios faz com que a lama se acumule no fundo do mar e, nessas condições, muitas vezes os navios são obrigados a esperar a maré cheia para poder entrar no cais. A solução para isso é a dragagem do material, que, embora devesse ser feita em prazos regulares, em geral a cada dois anos, deixou de ser realizada em alguns portos por um período maior que dez anos.

Para voltar a priorizar a área, foi criada em 2004 a Agenda Portos, com a meta de localizar todas as fragilidades do sistema e projetar as medidas necessárias para superá-las.

Assim, novamente o governo federal assumia os investimentos, inclusive nos portos geridos por outras instâncias governamentais, o que gerou possibilidades para incrementar os investimentos públicos e privados nos portos, além de eliminar os chamados gargalos e prepará-los para uma nova realidade de crescimento da economia e do comércio exterior.

Especulava-se que, em 2004, haveria um apagão logístico nos portos brasileiros se a economia crescesse mais que 3% ao ano. Entre 2004 e 2008 o crescimento superou essa expectativa e os portos conseguiram atender à demanda, mesmo sem a qualidade ideal, fruto de muitos anos sem investimento.

Para resolver o problema da dragagem, que se agravou durante a década de 1990, quando muito pouco foi feito na área, tornou-se necessário investir para que os portos públicos do país tivessem maior profundidade, berços maiores e mais retroárea. Para tanto, o governo Lula incluiu no PAC o Programa Nacional de Dragagem, com recursos da ordem de 1,6 bilhão de reais para permitir a entrada e a movimentação de navios de maior porte, elevando em 30% a capacidade de operação dos terminais. De acordo com o ministro-chefe da Secretaria Especial dos Portos, Pedro Brito, a maior parte das obras está prevista para ser concluída em 2011.

O Programa Nacional de Dragagem, incluído no PAC, vai elevar em 30% a capacidade de operação dos terminais.

OS PEDÁGIOS E O MODELO DE CONCESSÃO DAS RODOVIAS

As privatizações de rodovias promovidas no governo FHC, que tiveram paralelos em alguns estados, como São Paulo, foram responsáveis por encarecer não apenas as viagens de carros de passeio como também de fretes de produtos que passam por essas vias. De acordo com Ricardo Pereira Soares e Carlos Álvares da Silva Campos, do IPEA, nas cinco rodovias federais privatizadas na gestão tucana, entre 1995 e 2005, o pedágio aumentou 40% acima da inflação oficial (IPCA) em quatro delas e 33% na quinta.

O aumento dos valores das tarifas está atrelado ao modelo de privatização, cujos contratos privilegiam as empresas concessionárias. O reajuste foi indexado ao índice mais alto de inflação (IGP-M) e o longo prazo dos contratos, 25 anos, também se tornou um empecilho para realizar mudanças que favoreçam o cidadão.

O jornalista Luís Nassif, em artigo intitulado "Salto qualitativo nas concessões", analisa as diferenças entre o modelo de concessão adotado no governo Lula e em outras gestões. Ele observa que "no governo Mário Covas, o pedágio paulista saiu muito caro por várias razões. Primeiro, por ser uma concessão onerosa - o governo do Estado quis receber pelo que tinha colocado nas estradas. Com isso criou uma bitributação. O contribuinte paulista já tinha pago para construir a estrada. O governo recebeu o dinheiro e a diferença foi cobrada novamente, desta vez na forma de pedágio".

Já no modelo que concedeu à iniciativa privada sete lotes de rodovias federais no fim de 2007, acabou-se com a concessão onerosa e foi considerado o lance que oferecesse a menor tarifa e não aquele que pagasse mais pela concessão. Isso garantiu um preço médio de 0,02 de reais por quilômetro em média, cerca de seis vezes menos do que o pedágio das rodovias paulistas, por exemplo.

Um exemplo do que isso pode representar está no mais importante porto do país, o de Santos, que hoje tem profundidade média de 13 metros. Após o aprofundamento, ele deve passar para 15,5 metros e, por causa disso, foram fechados acordos de 200 milhões de reais para os próximos três anos. Segundo estimativas da Secretaria Especial dos Portos, criada em 2007, a dragagem dos portos brasileiros vai atrair, nos próximos cinco anos, investimentos da ordem de 20 bilhões de dólares. As ações fazem parte do esforço governamental em aumentar a capacidade dos 20 principais portos do país em 30% até o fim do primeiro semestre de 2011. Ao fim do processo, o sistema portuário nacional deve atingir a capacidade de movimentar um volume superior a 1 bilhão de toneladas.

O PAPEL DAS AGÊNCIAS REGULADORAS

Segundo o consultor José Augusto Valente, uma das principais heranças do governo FHC foi a concepção das agências reguladoras, que representava em dado momento um projeto de substituição dos ministérios. Em função disso, durante todo o governo Lula se deu uma queda de braço por conta da responsabilidade de implementar políticas públicas. Um exemplo citado por Valente é o setor aeroviário, no qual quem dita a política é a Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC), enquanto, segundo ele, o Ministério da Defesa abriu mão de definir as diretrizes para a aviação comercial.

As agências são autarquias federais e foram criadas em 1997, depois da implementação do programa de desestatização iniciado na

primeira gestão FHC. Inspiradas no modelo anglo-saxão, elas foram incumbidas de controlar a eficiência de entidades do setor privado que exploram serviços de interesse público. No entanto, em muitas áreas ocorreram muitos conflitos entre as agências e os ministérios, por nem sempre estarem claras as competências de cada um.

O Projeto de Lei 3.337/2004, enviado ao Congresso em abril de 2004, tinha como meta justamente regulamentar o papel das agências, estabelecendo um conjunto normativo que pudesse definir os limites e objetivos de sua gestão e atuação. A meta era definir de forma clara que a competência para formular políticas públicas e definir diretrizes é reservada aos ministérios, que pode delegá-la de acordo com a necessidade, além de estabelecer princípios de transparência e de controle social. O projeto tramita no Congresso e pode entrar em votação ainda em 2010.

Agora, as agências reguladoras começarão a realizar os estudos de Análise de Impacto Regulatório (AIR). Assim, as instituições poderão avaliar os impactos de suas normas, considerando o custo-benefício das decisões tomadas com base em critérios como elementos econômicos e bem-estar social. O governo também discute a possibilidade de criação do Organismo de Supervisão Regulatória (OSR), de acordo com o que já existe em outros países que têm agências em seu sistema.

5

Os desafios futuros

Como pudemos ver nos capítulos anteriores, o modelo de Estado predatório que vinha se desenvolvendo nos últimos anos, incentivado e consolidado em especial durante as duas gestões do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso, foi revertido em parte durante o governo Lula. Não só as estatais foram fortalecidas como também se redefiniu o papel do governo federal em setores estratégicos, além de terem sido estabelecidos marcos regulatórios que disciplinaram a participação e a atuação da iniciativa privada em diversas áreas da economia. Todo esse processo foi considerado um avanço por muitos segmentos sociais, enquanto, para outros, ainda seriam necessárias mais mudanças de outra ordem, como a reestatização de algumas empresas ou o fim do modelo de concessão que ainda vigora em alguns setores, como o das rodovias.

Um debate que urge, segundo o presidente do IPEA, Marcio Pochmann, é a necessidade de uma reestruturação do Estado para o século XXI, pois o atual ainda não é compatível com os desafios que o país enfrentará nas próximas décadas. Tudo porque a globalização financeira nas duas últimas décadas constituiu um poder privado

concentrado nas mãos das grandes corporações transnacionais como jamais visto. Pouco antes da eclosão da crise econômico-financeira em 2008, havia aproximadamente 500 grandes conglomerados que dominavam a quase totalidade dos setores da atividade econômica, uma realidade que mudou a relação Estado-empresa em todo o mundo.

As estatais foram fortalecidas e se redefiniu o papel do governo federal em setores estratégicos.

Quando a ideia de desenvolvimentismo começou a vigorar no Brasil, havia países que tinham empresas, mas com o surgimento e fortalecimento das grandes corporações transnacionais, existem companhias que possuem um faturamento tão grande que equivalem ou superam o Produto Interno Bruto (PIB) da maioria dos países. Pochmann cita como exemplo os três maiores conglomerados que, antes da crise, faturavam o equivalente ao PIB do Brasil. Isso dificulta não somente a governança no mundo, mas implica uma baixa capacidade de elaboração e execução de políticas públicas efetivas. Diante dessa ultramonopolição do capital, com poucas empresas com poder grande e concentrado, será necessário o aparecimento de um “superEstado”, nas palavras do presidente do IPEA.

A recessão mundial levou à redução da capacidade de produção das grandes empresas e, portanto, verifica-se uma capacidade ociosa no mundo que levará a um acirramento da competição mundial. O Brasil está diante do

desafio de fazer um planejamento que envolva uma reestruturação patrimonial do ponto de vista das grandes companhias (privadas e estatais) que o país deseja construir para participar do mercado global. O Estado tem o papel fundamental de ajudar nessa reestruturação, mas é necessário ter uma visão de estratégia e de planejamento para determinar quais empresas e setores terão essa capacidade de competir globalmente.

A necessidade de integrar

O modelo de Estado existente hoje no Brasil ainda está organizado de forma departamental, remetendo à origem do Estado moderno, que enfrentava as mazelas da sociedade a partir de especialidades. Contudo, seguindo o referencial de atuação estatal, o país não logrou êxito em muitas áreas durante as últimas décadas, pois chegou ao início do século XXI carregando problemas típicos do século XX, com uma parte da população analfabeta, o que mostra que a forma de organização da educação que temos, apesar dos recentes avanços, não é a mais eficiente possível. O Estado do século XXI precisa ter uma capacidade de elaborar políticas cada vez mais matriciais, integradas a partir da sua concepção e da extensão territorial.

Uma política de assentamento fundiário de reforma agrária representa não apenas distribuir terras – essa talvez seja a parte mais simples de todo o processo –, mas também

assegurar que uma família permaneça naquela localidade. Isso significa dizer que é necessário, associar uma política de assentamento com uma política de saúde, dar acesso à escola, construir estradas que facilitem o escoamento da produção, oferecer crédito e tecnologia. O Estado precisa aprimorar a capacidade de coordenação e de planejamento, promover o diálogo e a interconexão com os diferentes saberes da sociedade e, não menos importante, estabelecer o desafio de construção desse planejamento em bases democráticas, algo que o Brasil ainda não tem grande experiência.

A experiência dos Territórios da Cidadania, desenvolvida no atual governo, é algo positivo nessa direção, pois trabalha justamente com a integração das políticas do ponto de vista local, dialogando com a sociedade e articulando as ações entre governo federal, estados e municípios. O Programa Bolsa Família também

é um bom exemplo do ponto de vista da integração, pois não se reduz apenas ao benefício, que é a parte mais divulgada pela mídia, mas se relaciona com outras áreas, incluindo entre os seus objetivos o acesso à educação, à saúde e à capacitação profissional.

Esses programas evidenciam a importância da interconexão entre as áreas governamentais, o que mostra um

O Estado precisa aprimorar sua capacidade de coordenação e de planejamento, promover diálogo e interconexão com diferentes saberes da sociedade.

Houve o resgate da importância do planejamento estratégico de longo prazo, como pilar fundamental que orienta e sustenta as políticas públicas nacionais.

tipo de gestão pública moderna. Mas, sem dúvida esse esforço teria menos resultados se não tivesse havido um resgate da importância do planejamento estratégico de longo prazo, como pilar fundamental que orienta e sustenta as políticas públicas nacionais. Assim, fo-

ram elaborados dois Planos de Aceleração do Crescimento (PAC), sendo que o segundo prevê investimentos da ordem de 1 trilhão e 590 bilhões de reais entre 2011 e 2014. Outro exemplo é o Plano Nacional de Expansão de Energia, formulado inicialmente pela Empresa de Pesquisa Energética e submetido à consulta pública. O Plano orienta as ações relativas às projeções de crescimento econômico do país e qual a necessária expansão da oferta de energia, levando-se em conta as sinalizações dos estudos de longo prazo. A estratégia de longo prazo também está presente em áreas do governo relativamente novas, como o Esporte, que irá elaborar seu Plano Decenal a partir da realização da III Conferência da área, em junho de 2010.

As estatais e o futuro

Em coerência com esse novo modo de pensar o Estado, planejar o Brasil para as próximas décadas significa refle-

tir necessariamente sobre quanto as estatais podem colaborar para que o país tenha um ciclo duradouro de desenvolvimento econômico e social. No PAC, por exemplo, elas já mostraram sua importância, seja na oferta de crédito, seja na formulação e execução de obras de infraestrutura vitais para o sucesso do plano. No entanto, foi necessário rever conceitos que se tornaram quase arraigados nos procedimentos das empresas, devido à orientação neoliberal que vigorou em períodos anteriores.

O diretor do Departamento de Coordenação e Controle das Empresas Estatais (DEST), Murilo Barella, conta que em dado período muitas estatais brigavam pelos valores do Orçamento de Investimento, mas acabavam não executando as ações previstas. Por intermédio dos conselhos de administração e por meio de ofícios enviados aos ministérios supervisores das áreas, às estatais e à Casa Civil, o DEST alertava para o baixo nível de execução, atentando para um problema que deveria ser sanado para que as estatais conseguissem participar do esforço governamental de promover o crescimento econômico sustentado.

Contudo, é preciso lembrar que, no primeiro mandato do presidente Lula, ainda havia estatais com perspectiva até de privatização, não existia uma definição clara de que iriam continuar no sistema estatal. Ou seja, era preciso mais do que garantir recursos, a ordem era mudar toda uma cultura para que ela estivesse de acordo com as necessidades do país.

Alguns resultados mostraram que a mudança pode ser realizada. Em 2008 foi obtido um índice histórico, com 80% de execução do orçamento pelas estatais, sendo que o aporte de recursos voltados para investimento cresceu 32% em relação a 2007. Em 2009, as estatais do governo federal conseguiram executar 71,5 bilhões de reais em investimentos, equivalente a 87% dos 82 bilhões de reais previstos no orçamento. A Petrobras foi quem mais se destacou, com investimentos de 62,8 bilhões de reais, 90,8% do previsto para ano de 2009; a Eletrobrás também atingiu um nível de execução de 75% do orçamento, superando o alcançado em 2008, de 60%. É bom lembrar também que 76% dos investi-

Em 2008 foi obtido um índice histórico, com 80% de execução do orçamento pelas estatais; e o aporte de recursos voltados para investimento cresceu 32% em relação a 2007.

mentos das estatais federais são realizados com recursos próprios, não reproduzindo o que foi feito nos anos 1970, que levou ao endividamento externo brasileiro e a uma grande vulnerabilidade financeira.

Ainda que muito se tenha avançado na questão da reestruturação das estatais, desafios fundamentais estão postos para seu futuro e para a redefinição do papel que podem desempenhar. Uma das funções do DEST hoje é trabalhar pela criação do estatuto jurídico das estatais, o que, na verdade, estava previsto no artigo 173 da Constituição Federal, até hoje não regulamentado. O

objetivo é contemplar não somente a organização e a forma de funcionamento das empresas, mas também assegurar critérios claros de transparência para a sociedade.

Dentro desse debate, um ponto sensível é o estabelecimento de um novo regime de compras que permita às estatais uma maior agilidade para enfrentar a concorrência em suas respectivas áreas. Hoje, a lei 8.666/93 (Lei de Licitações) não permite tal rapidez nas decisões, e o que se tem trabalhado no DEST é fazer com que o novo estatuto aproxime as estatais de uma forma jurídica semelhante à que define a Lei das Sociedades Anônimas (lei 6.404/76). Para compensar tal flexibilidade, seriam aprofundados mecanismos que garantam a transparência dos investimentos, como controle e prestação de contas. Desse modo, a empresa, após definir suas regras, necessitaria aprová-las no Conselho de Administração para divulgação no Diário Oficial da União.

Murilo Barella explica a necessidade de se ter um regime diferenciado citando a Petrobras, que não poderia, por exemplo, abrir uma licitação para comprar tubos de PVC porque é possível que apareça, levando-se em conta fundamentalmente a questão do preço, um produto que não consegue suportar a salinidade ou a pressão, naturais em uma plataforma marítima. Nesse tipo de atividade econômica, um erro pode causar não apenas incalculáveis prejuízos financeiros como a perda de vidas humanas. Ele observa que as estatais que não necessitem desse tipo de especificidade continuarão se submetendo à lei geral.

É necessário trabalhar o conceito de governança, ressaltando-se aqui a questão do envolvimento com acionistas, no caso das empresas de economia mista, e a transparência contábil. Afinal, além da resposta e do diálogo constante que as estatais devem à sociedade, é preciso ter em mente que justamente essa falta de clareza nas ações dos agentes do mercado internacional, foi uma das grandes causadoras da crise econômico-financeira que eclodiu em 2008. Ou seja, mesmo no setor privado, hoje a transparência é item fundamental. Isso pode ser feito por meio da fixação de critérios comuns para a composição do conselho de administração, do conselho fiscal e da diretoria das estatais. Hoje, as regras são distintas de acordo com o caso. Para que alguém possa ingressar no conselho de administração da EMBRAPA, por exemplo, exige-se mestrado e vivência na área, enquanto em alguns bancos públicos também se exige que um diretor, para ser admitido, tenha gerido uma empresa com ativo mínimo significativo. Contudo, em algumas estatais não há exigência formal mais rígida, apenas idoneidade.

O diretor de Administração da Casa da Moeda e ex-diretor do DEST, Eduardo Scaletsky, também ressalta a importância de o governo coordenar as ações das estatais. Com este objetivo, quando houve a divulgação do primeiro PAC foi também emitido um decreto que criava a Comissão Interministerial de Governança Corporativa e Administração de Participações Societárias da União, formado pelos

ministros da Fazenda, do Planejamento e da Casa Civil. A comissão foi constituída para aprovar diretrizes e estratégias relacionadas à participação da União nas empresas estatais federais, traçando políticas de interesse do país. O aprofundamento dos trabalhos dessa comissão certamente será um dos desafios do próximo governo.

Um projeto importante está tramitando no Congresso Nacional. Trata-se da participação dos trabalhadores nos Conselhos de Administração das empresas estatais. O objetivo do projeto de lei é obrigar que, nas estatais com mais de 500 funcionários, os trabalhadores tenham representação no Conselho de Administração.

Continuar a recuperação do Estado

Todos os pontos tratados nesse capítulo remetem à experiência do próprio governo na atual gestão e às necessidades dos próximos anos. Em linhas gerais, pode-se dizer que o Brasil ficou anos sem fazer investimentos significativos e as estatais foram sucateadas no contexto privatista iniciado na década de 1990. Isso não causou apenas um prejuízo, mas provocou algo muito pior: a limitação da capacidade do Estado de planejar e pensar o país. O ministro do Planejamento, Paulo Bernardo, conta, em entrevista concedida ao portal IG, em 7 de abril de 2010, que quando foi lançado o PAC, o governo federal pode perceber com clareza que não bastava apenas

O Brasil ficou anos sem fazer investimentos significativos e as estatais foram sucateadas no contexto privatista iniciado na década de 1990.

ter recursos. O processo era muito mais complexo e exigia a elaboração de projetos, licitações, licença ambiental e gerência, da parte de todos os entes federados. Isso levou a uma grande demora para que se iniciasse efetivamente o PAC.

“Para dar um exemplo, liberamos muito dinheiro para saneamento e habitação. No caso, 40 bilhões de

reais para habitação e 30 bilhões de reais para saneamento. Chamamos estados e municípios e dissemos que teríamos dinheiro e pedimos projetos. Levamos de março a agosto fazendo reuniões com prefeitos e governadores e dissemos que tinham prazo até 31 dezembro de 2007. Sabe o que tivemos que fazer? Prorrogar [o prazo], porque ninguém tinha projeto. O resultado é que levou de um ano e meio a dois anos para começar a fazer a licitação para liberar a obra”, declarou Bernardo.

Isso mostra o quão nocivo foi o período em que vigorou o neoliberalismo no país. Desde o prefeito de uma cidade pequena no interior do país até o governo federal, boa parte dos dirigentes políticos do Brasil, simplesmente deixou de pensar, de planejar e isso contaminou a própria máquina pública. No entanto, a mudança se iniciou e, graças a ela, o Brasil pode passar pelo turbulento período da crise econômico-financeira mundial sem maio-

res sobressaltos. E ações como as edições do PAC e outras iniciativas de todos os ministérios, coordenadas e executadas com a participação de várias áreas do governo e de governos estaduais e prefeituras, promoveram uma retomada em todos os níveis da importância do planejamento estratégico por parte do Estado.

Em vista disso, o ano de 2010 apresentará debates fundamentais que mostrarão o posicionamento dos diversos setores sociais e políticos em relação ao que pretendem fazer para consolidar – e até mesmo ampliar – a participação estatal no desenvolvimento econômico e social do Brasil. Por isso, é preciso chamar a sociedade para esse debate, com a finalidade de assegurar que as conquistas de hoje sejam perenes – e que possam ocorrer outras no futuro. Um Estado mais atuante, mais democrático e permeável aos anseios da sociedade já está em construção. Mas é preciso discuti-lo para que possa ir além.

SOBRE O AUTOR

Glauco Faria, 35 anos, é editor-executivo da revista *Fórum*. Jornalista graduado pela Escola de Comunicações e Artes da Universidade de São Paulo, foi coordenador editorial do livro *Qual desenvolvimento? Oportunidades e dificuldades do Brasil contemporâneo*, de Marcio Pochmann (Ed. Publisher Brasil). Como colaborador, publicou matérias na *Carta Capital* e na *Revista do Brasil*, entre outros veículos. É fundador do coletivo jornalístico *Futepoca* (<www.futepoca.com.br>).

Fontes para se informar mais

Abaixo uma lista de sites e obras que foram referência para este livro e podem ajudar o leitor a se aprofundar nos temas aqui tratados:

Agência Brasil - <www.agenciabrasil.ebc.com.br>

Agência Carta Maior - <www.cartamaior.com.br>

Associação dos Engenheiros da Petrobras - <www.aepet.org.br>

Banco Central do Brasil - <www.bcb.gov.br>

Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - <www.bndes.gov.br>

Blog da Petrobras - <www.blogspetrobras.com.br/fatosedados>

Central Única dos Trabalhadores (CUT) - <www.cut.org.br>

Departamento de Coordenação e Controle das Empresas Estatais (DEST) - <www.planejamento.gov.br/secretaria.asp?sec=4>

Empresa de Pesquisa Energética - <www.epe.gov.br>

Fundação Perseu Abramo - <www.fpabramo.org.br>

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) - <www.ipea.gov.br>

Logística e Transportes - <www.logisticaetransportes.blogspot.com>

Luis Nassif - <www.colunistas.ig.com.br/luisnassif>

Petrobras Pré-sal - <www2.petrobras.com.br/presal/perguntas-respostas>

Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) - <www.brasil.gov.br/pac>

Rede Brasil Atual - <www.redebrasilatual.com.br>

Revista Fórum - <www.revistaforum.com.br>

Livros

Formação econômica do Brasil, de CELSO FURTADO (Cia. das Letras, 2007).

Histórias do poder: 100 anos de política no Brasil (3 volumes), de ALBERTO DINES, FLORESTAN FERNANDES JUNIOR, NELMA SALOMÃO (Editora 34, 2000).

O Brasil privatizado (volumes I e II), de ALOYSIO BIONDI (Editora Fundação Perseu Abramo, 1999 e 2000).

Os cabeças de planilha, de LUIS NASSIF (Ediouro, 2007).

Os donos do poder, de RAYMUNDO FAORO (Editora Globo, 2001).

Qual desenvolvimento? Oportunidades e dificuldades do Brasil contemporâneo, de MARCIO POCHMANN (Editora Publisher Brasil, 2009).

Um retrato do Brasil: Balanço do governo Lula, de JOSÉ PRATA ARAÚJO (Editora Fundação Perseu Abramo, 2006).

BRASIL 
EM DEBATE

Coleção “Brasil em Debate”
Editora Fundação Perseu Abramo
Lançamento - junho de 2010

Pequenos livros sobre grandes temas!

**O governo Lula e o combate
à corrupção**

Jorge Hage

**Desenvolvimento, trabalho
e renda no Brasil**

Marcio Pochmann

**O governo Lula e o novo papel
do Estado brasileiro**

Glauco Faria

**Governo Lula: A construção
de um Brasil mais justo**

Aloízio Mercadante

Mais livros estão previstos, com a colaboração de Marilena Chaui,
Paul Singer, Samuel Pinheiro Guimarães, Luiz Dulci, entre outros.

Procure na livraria de sua preferência, ou visite
www.fpabramo e www.efpa.com.br

O governo Lula e o novo papel do estado brasileiro foi impresso na cidade de São Paulo, pela gráfica Cromosete, em maio de 2010. A tiragem foi de 2000 exemplares. O texto foi composto em LinoLetter Std Roman, no corpo 10. A capa foi impressa em papel Supremo 250g; o miolo foi impresso em Chambril Avena 80g.

