

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS

ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO – EAESP

MARCELO BRUTO DA COSTA CORREIA

Por que as reformas permanecem? A trajetória gradualista de mudanças no setor de infraestrutura rodoviária no Brasil entre 1985-2010

SÃO PAULO

2011

MARCELO BRUTO DA COSTA CORREIA

Por que as reformas permanecem? A trajetória gradualista de mudanças no setor de infraestrutura rodoviária no Brasil entre 1985-2010

Tese apresentada à Escola de Administração de Empresas de São Paulo como requisito para a obtenção do título de Doutor em Administração Pública e Governo

Campo de conhecimento: Transformações do Estado e Políticas Públicas

Orientadora: Regina Silvia Viotto Monteiro Pacheco

SÃO PAULO

2011

Correia, Marcelo Bruto da Costa

Por que as reformas permanecem? A trajetória gradualista de mudanças no setor de infraestrutura rodoviária no Brasil entre 1985 - 2010 / Marcelo Bruto da Costa Correia. - 2011.

313 f.

Orientador: Regina Silvia Viotto Monteiro Pacheco

Tese (doutorado) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo.

1. Rodovias -- Brasil. 2. Infra-estrutrua (Economia) -- Brasil. 3. Investimentos públicos -- Brasil. 4. Reforma de Estado. I. Pacheco, Regina Silvia Viotto Monteiro. II. Tese (doutorado) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo. III. Título.

CDU 656.11(81)

MARCELO BRUTO DA COSTA CORREIA

Por que as reformas permanecem? A trajetória gradualista de mudanças no setor de infraestrutura rodoviária no Brasil entre 1985-2010

Tese apresentada à Escola de Administração de Empresas de São Paulo como requisito para a obtenção do título de Doutor em Administração Pública e Governo

Campo de conhecimento: Transformações do Estado e Políticas Públicas

Data de aprovação: __/__/__

Banca examinadora:

Profª. Dra. Regina Silvia Viotto Monteiro Pacheco
(Orientadora)

FGV-EAESP

Profª. Dra. Maria Rita Loureiro

FGV-EAESP

Prof. Dr. Carlos Ari Sundfeld

FGV – EDESP

Prof. Dr. Josef Barat

Consultor - PLANAM

Prof. Dr. Wagner Pralon Mancuso

USP

SÃO PAULO

2011

Agradecimentos

A minha orientadora, Regina Pacheco, pelo incentivo, generosidade e contribuições para o desenvolvimento desta tese, assim como por todo apoio durante esses anos de estudos na EASP/FGV.

Aos professores que colaboraram com valiosos comentários para o aprimoramento do trabalho na banca de qualificação, Fernando Abrúcio e Maria Rita Loureiro, e aos demais professores da EAESP aos quais devo boa parte da minha formação teórica, nos cursos de mestrado e doutorado, que me ajudou a construir esta tese: George Avelino, Peter Spink, Kurt Mettenheim, Luiz Carlos Bresser-Pereira, Ana Cristina Braga Martes, Paulo Avarte, Gisela Taschner, Flávio Vasconcelos, José Márcio Rego, Francisco Aranha e Abraham Laredo.

Aos colegas e amigos que me acompanharam nesses anos de aprendizagem, em especial Leonardo Barone, Maurício Prado, Alexandre Gomide, Paula Pedrotti, Juliana Suzuki e Marcelo Maia.

À EASP/FGV, à CAPES e à GV Pesquisa, pelo apoio institucional e financeiro ao desenvolvimento do trabalho.

Aos entrevistados e demais profissionais do Governo Federal, em especial da Subchefia de Articulação e Monitoramento da Casa Civil, dos Ministérios da Fazenda, do Planejamento e dos Transportes, do DNIT e da ANTT, que me ajudaram através de conversas, documentos, dados e informações valiosas a construir a narrativa empírica deste trabalho.

A meus pais, Júlio e Gracita, e a meus irmãos, Romero e Fernanda, cujo apoio foi essencial para que pudesse encontrar na família a fortaleza de amizade para passar por esses anos de distância. E a Patrícia, pela paciência e compreensão com que lidou com esses longos e difíceis anos – que, espero, passageiros – em que não pude estar presente como gostaria.

Resumo

Esta tese oferece uma explicação para a existência de políticas governamentais que não alcançam estabilidade após conjunturas críticas que afetam seu equilíbrio, enfocando a gestão da infraestrutura rodoviária no Brasil. A política do setor entrou em crise financeira e institucional em meados da década de 70, que se acentuou na década de 80, pressionando os Governos democráticos a perseguir uma agenda de reformas que envolviam a revisão dos mecanismos de financiamento e investimento públicos, a mudança estrutural dos órgãos e competências do setor e a parceria com o mercado, através de políticas de concessões rodoviárias.

Através de estudos de caso dos Governos da Nova República entre os anos de 1985 e 2010, a pesquisa responde o porquê de as reformas intentadas no setor apresentarem uma seqüência de falhas e sucesso parciais, proporcionando novos desequilíbrios e tentativas de reforma. Por intermédio do referencial teórico do institucionalismo, demonstramos que as transformações institucionais ocorridas no Brasil a partir do fim da década de 70 contribuíram para a configuração de um setor mais pluralista e sob menor autonomia dos órgãos setoriais, levando a contradições institucionais com as quais os sucessivos Governos lidaram sob dilemas estratégicos entre manter a governabilidade política e perseguir um bom desempenho. Esta interação entre um setor competitivo e estratégias políticas conduziu a um equilíbrio desarticulado, que sacrifica o desempenho setorial e demanda permanentes agendas de reformas.

Palavras chave

Infraestrutura rodoviária; Reformas do Estado; Investimentos públicos; Redemocratização; Institucionalismo.

Abstract

This thesis offers an explanation for the existence of government policies that do not achieve stability after critical junctures that affect your equilibrium, focusing on the management of road infrastructure in Brazil. The policy of the sector has been in financial and institutional crisis since the mid-70s, which deepened in the 80's, pressuring the democratic Governments to pursue a reform agenda that involved the review of funding mechanisms and public investment, structural change of the sector's bodies and competences and partnership with the market through policies of road concessions.

Through case studies of the Governments of the New Republic between the years 1985 and 2010, the research answers why the reforms instituted in the sector made a string of failures and partial success, providing new imbalances and further attempts at reform. Through the theoretical framework of institutionalism, we demonstrate that the institutional changes that occurred in Brazil from the end of the 70 contributed to the shaping of a sector more pluralistic and under less autonomy of sectoral bodies, leading to institutional contradictions with which the successive governments coped under strategic dilemmas between keeping political support and pursue a good performance. This interaction between a competitive sector and political strategies resulted in a disjointed balance, which sacrifices performance and demand permanent reform.

Kew Words

Road infrastructure; State Reform, Public Investments; redemocratization; Institutionalism.

ÍNDICE DE QUADROS

Quadro 1 - Variáveis Explicativas Estruturais.....	28
Quadro 2: A tipificação das estratégias e dilemas reformistas no subsetor de infraestrutura rodoviária.....	32
Quadro 3: Modelo de Análise das Variáveis Estruturais.....	44
Quadro 4: Poderes de Acesso e Veto e o subsetor de infraestrutura rodoviária.....	69
Quadro 5 - O regime de implementação e o subsetor de infraestrutura rodoviária.....	71
Quadro 6 - A capacidade de Estado e o subsetor de infraestrutura rodoviária.....	72
Quadro 7 – Modelo Institucional do Rodoviarismo Desenvolvimentista.....	84
Quadro 8 - Realizações do Programa de Investimentos no Governo Sarney.....	106
Quadro 9 - Realizações do Programa de Investimentos no Governo Collor.....	123
Quadro 10: Patologias do DNER segundo Grupo de Trabalho do Ministério dos Transportes.....	130
Quadro 11: Realizações do Programa de Investimentos no Governo Itamar.....	134
Quadro 12: Evolução da Política de Investimentos em Perspectiva Comparada.....	139
Quadro 13 - Governo FHC I: Realizações rodoviárias do “Brasil em Ação”.....	158
Quadro 14 - Governo FHC II: Realizações rodoviárias do “Avança Brasil”.....	165
Quadro 15: Gargalos na Implementação dos Programas do “Avança Brasil”.....	170
Quadro 16: Concessões da Primeira Etapa – 1995 – 1997.....	178
Quadro 17: Auditoria Operacional do TCU sobre o DNER (Acórdão n. 938/2003).....	187
Quadro 18: Metas e Resultados do PPI (2005-2006).....	199
Quadro 19: Investimentos em Rodovias previstos no PNLT.....	213
Quadro 20: Metas e Resultados do PAC Rodoviário.....	215
Quadro 21 - Concessões da Segunda Etapa – 2007 – 2009.....	240
Quadro 22 - Comparativo entre a 1a e a 2a Etapa de Concessões.....	241
Quadro 23 - Programas de Investimento FHC x Lula.....	247
Quadro 24 - A transição de regimes: o desenvolvimentismo rodoviarista x residualismo democrático.....	268

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Crescimento Econômico Mundial entre 1960 – 2009.....	49
Gráfico 2 - Malha Rodoviária Federal Pavimentada – 1955 – 1975.....	84
Gráfico 3 - Receitas Vinculadas ao DNER – 1969 – 1984.....	85
Gráfico 4: Composição da Receita do DNER – 1968-1984.....	86
Gráfico 5 - Despesas Totais e Investimentos do DNER – 1968-1984.....	86
Gráfico 6: Evolução da malha rodoviária federal – 1955 – 1984.....	88
Gráfico 7: Despesa realizada em Rodovias 1984-1989.....	105

Gráfico 8 – Despesa realizada em Rodovias – 1989 – 1994.....	124
Gráfico 9: Evolução da Qualidade da Malha Rodoviária Federal.....	125
Gráfico 10: Despesa realizada em Rodovias – 1989 – 1994.....	134
Gráfico 11 – Despesa Realizada em Rodovias – 1980-1994.....	138
Gráfico 12 – Quadro de Pessoal do DNER – 1989 – 1994.....	140
Gráfico 13 - Quadro de Pessoal do Ministério dos Transportes – 1986 – 1994.....	141
Gráfico 14: Fontes de Financiamento Rodoviário do “Brasil em Ação”	155
Gráfico 15 – Despesa realizada em Rodovias – 1994 – 1998.....	158
Gráfico 16 – Evolução da Qualidade da Malha – 1994 – 1998.....	159
Gráfico 17 – Despesa realizada em Rodovias – 1998 – 2002.....	165
Gráfico 18 – Evolução da Qualidade da Malha Rodoviária Federal.....	167
Gráfico 19 – Obras recomendadas para paralisação no Governo Federal e no DNER/DNIT – 2000 – 2002.....	172
Gráfico 20 – Recomendações do TCU e Obras paralisadas pelo Congresso.....	173
Gráfico 21 – Licenciamento Ambiental no IBAMA – 1997 – 2002.....	173
Gráfico 22 – Desembolsos Públicos, Privados e do BNDES.....	179
Gráfico 23 – Despesa realizada em rodovias – 2002 – 2006.....	199
Gráfico 24 – Arrecadação, Empenho e Pagamento da CIDE.....	200
Gráfico 25 – Evolução da Qualidade da Malha Rodoviária Federal – 2002 – 2006.....	202
Gráfico 26 – Proporção de obras indicadas para paralisação pelo Governo e TCU	203
Gráfico 27 – Recomendações do TCU e Obras paralisadas pelo Congresso.....	204
Gráfico 28 – Despesa realizada em rodovias – 2002 – 2010.....	214
Gráfico 29 – Evolução da Qualidade da Malha Rodoviária – 2000 – 2008.....	217
Gráfico 30 – Evolução da Qualidade do Pavimento Federal – 1997 – 2010	218
Gráfico 31 – Obras indicadas para paralisação pelo TCU – 2000 – 2010.....	224
Gráfico 32 – Obras indicadas para paralisação pelo TCU e paralisadas pelo Congresso – 2000 – 2010.....	225
Gráfico 33 – Licenciamento Ambiental pelo IBAMA entre 1997 – 2010.....	228
Gráfico 34 – Arrecadação, Empenho da CIDE e Despesas com Rodovias.....	245
Gráfico 35 – Despesa realizada em rodovias – 1994 – 2010.....	247
Gráfico 36 – Gasto do DNIT x Quadro de Pessoal – 1995 – 2010.....	252
Gráfico 37 – Despesas privadas, públicas e desembolsos do BNDES no modal rodoviário.....	257
Gráfico 38 – Despesas, Investimentos e Custos Operacionais nas Concessões Rodoviárias.....	257
Gráfico 39 – Evolução da Malha Rodoviária Federal – 1955 – 2010.....	261
Gráfico 40 – Distribuição das Despesas nos Modais Rodoviário, Ferroviário e Aquaviário – 1995 – 2010.....	262

ÍNDICE DE SIGLAS

ADIN – Ação Direta de Inconstitucionalidade
ANTAQ – Agência Nacional de Transportes Aquaviários
ANTT – Agência Nacional de Transportes Terrestres
BB – Banco do Brasil
BCB – Banco Central do Brasil
BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
ANTT – Agência Nacional de Transportes Terrestres
CIDE - Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico
CMN – Conselho Monetário Nacional
CND – Conselho Nacional de Desestatização
CNP – Conselho Nacional do Petróleo
CONAMA – Conselho Nacional do Meio Ambiente
CONIT - Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte
CPI – Comissão Parlamentar de Inquérito
CPMF – Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira
DASP – Departamento Administrativo do Serviço Público
DNER – Departamento Nacional de Estradas de Rodagem
DNIT – Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes
DNTR – Departamento Nacional de Transportes Rodoviários
DTR - Departamento de Transporte Rodoviário
DRU – Desvinculação de Recursos da União
EIA – Estudo de Impacto Ambiental
EVTE – Estudo de Viabilidade Técnico-Econômica
GEIPOT – Empresa Brasileira de Planejamento de Transportes
IBAMA – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMBIO – Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade
IPHAN – Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional
IPMF – Imposto Provisório sobre Movimentação Financeira
ISTR - Imposto sobre o transporte rodoviário de passageiros
ENAP – Escola Nacional de Administração Pública
FES – Fundo Social de Emergência
FEF – Fundo de Estabilização Fiscal
FEPASA – Ferrovia Paulista S/A
FMI – Fundo Monetário Internacional
FRN – Fundo Rodoviário Nacional
FUNAI – Fundação Nacional do Índio
LOA – Lei Orçamentária Anual
LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias
LTN – Letras do Tesouro Nacional
LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal
ICMS – Imposto sobre a Comercialização de Mercadorias e Serviços
IST – Imposto sobre Transportes
IUCL - Imposto Único sobre combustíveis e lubrificantes
IPVA - Imposto sobre a propriedade de veículos automotores
MARE – Ministério da Administração e Reforma do Estado
MINFRA – Ministério da Infraestrutura

MF – Ministério da Fazenda
MPOG – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
MT – Ministério dos Transportes
NFSP – Necessidades de Financiamento do Setor Público
OGU – Orçamento Geral da União
ORTN – Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional
PAC – Programa de Aceleração do Crescimento
PAI – Plano de Ação Imediata
PEC – Proposta de Emenda Constitucional
PER – Programa de Exploração Rodoviária
PIB – Produto Interno Bruto
PND – Plano Nacional de Desenvolvimento
PPA – Plano Plurianual
PPI – Projeto Piloto de Investimento
PPP – Parcerias Público-Privadas
PROCROFE - Programa de Concessões de Rodovias
PRODEST - Programa de Desenvolvimento do Setor de Transportes
RIMA – Relatório de Impacto sobre o Meio Ambiente
RFFSA - Rede Ferroviária Federal -
SNBT - Sistema Nacional Básico de Transportes
SECOB – Secretaria de Fiscalização de Obras
SINAPI - Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil
SICRO – Sistema de Custos de Obras Rodoviárias
SINDUSCON – Sindicato das Empresas de Construção Civil
SNT – Secretaria Nacional de Transportes
SPA – Secretaria de Planejamento e Avaliação
SPI – Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos
SPE – Secretaria de Política Econômica
SPNT – Secretaria de Política Nacional de Transportes
STF – Supremo Tribunal Federal
STJ – Superior Tribunal de Justiça
STN – Secretaria do Tesouro Nacional
TCU – Tribunal de Contas da União.
TCR – Taxa de Conservação Rodoviária
TRF - Taxa Rodoviária Federal
TRU – Taxa Rodoviária Única

SUMÁRIO

1. DELIMITAÇÃO DO TRABALHO

1.1 Introdução.....	15
1.2 Objeto Teórico: A Mudança Institucional nas Reformas do Estado.....	18
1.2.1. Estrutura: os limites e oportunidades da ação social deliberada	19
1.2.2. Agência: as preferências e os dilemas estratégicos das reformas.....	28
1.3. Objeto Empírico: os casos do subsetor de infraestrutura rodoviária.....	34
1.4. A hipótese do “equilíbrio desarticulado”: a trajetória de gradualismo com reformas permanentes.....	38
1.5. Metodologia e Estratégias de Pesquisa.....	39

2. ESTRUTURA: AS VARIÁVEIS INSTITUCIONAIS ENTRE 1985-2010

2.1. Conjunturas críticas e as variáveis institucionais.....	43
2.2. Cenário econômico: a crise de financiamento do regime desenvolvimentista.....	45
2.2.1. A era da instabilidade.....	45
2.2.2. A era da estabilidade desarticulada.....	48
2.3. As crises e as reformas do Estado.....	51
2.3.1. As crises do Estado.....	51
2.3.2. A reforma fiscal.....	54
2.3.3. A reforma democrática.....	58
2.3.4. A reforma administrativa.....	64
2.4. Conclusão: a trajetória das variáveis institucionais.....	68

3. O LEGADO HISTÓRICO DO RODOVIARISMO

3.1. O mito: a revisão da tese rodoviarista.....	73
3.2. A construção do rodoviarismo.....	74
3.3. A decadência do rodoviarismo.....	85

4. AGÊNCIA: ESTRATÉGIAS E TRAJETÓRIA NA INSTABILIDADE

4.1 Governo Sarney.....	90
a) Contexto político e definição dos problemas.....	90
b) A estratégia de financiamento.....	94
c) A estratégia de coordenação do investimento público: o PRODEST.....	99
d) A trajetória da era PRODEST e as agendas abandonadas.....	108
4.2. Governo Collor.....	110
a) Contexto político e definição dos problemas.....	110

b) A estratégia de reforma administrativa.....	115
c) A estratégia de financiamento.....	118
d) A estratégia de coordenação do investimento público.....	120
e) A estratégia de coordenação federativa e com a iniciativa privada.....	126
4.3. Governo Itamar.....	123
a) Contexto político e definição dos problemas.....	128
b) A reordenação organizacional.....	129
c) A estratégia de coordenação com a iniciativa privada: o programa de concessões.....	132
d) A estratégia de coordenação do investimento público.....	133
4.4. Estratégias e trajetória na era da instabilidade.....	136
a) O primeiro dilema: a reforma do financiamento e investimento público.....	136
b) O segundo dilema: a reforma organizacional e descentralização federativa.....	140
c) O terceiro dilema: a coordenação do investimento privado.....	142
d) À guisa de conclusão.....	143
5. AGÊNCIA II: ESTRATÉGIAS E TRAJETÓRIA NA ESTABILIDADE DESARTICULADA	
5.1. Governo Fernando Henrique Cardoso.....	146
a) Contexto político e definição dos problemas.....	146
b) As estratégias de financiamento e coordenação do investimento público: o “Brasil em Ação”.....	151
c) A estratégias de coordenação do investimento público II: o “Avança Brasil”.....	160
c.1) Os principais gargalos do “Avança Brasil”.....	168
d) A nova (?) estratégia de financiamento: a CIDE.....	174
e) A estratégia de coordenação do investimento privado.....	176
f) A coordenação federativa.....	182
g) A estratégia da reforma organizacional.....	185
5.2. Governo Lula.....	190
a) Contexto Político e definição dos problemas.....	190
b) A estratégia de financiamento e de coordenação do investimento no primeiro mandato: a CIDE e o PPI.....	193
c) A coordenação do investimento público no segundo mandato: PAC e PNLT.....	205
c.1) Os gargalos do PAC.....	218
d) A estratégia de reforma organizacional.....	228
e) A coordenação federativa.....	232
f) A estratégia de coordenação do investimento privado.....	234

5.3. Conclusão: estratégias, trajetórias na era da estabilidade e novas estratégias – a reforma continua.....	244
a) O primeiro dilema: reforma do padrão de financiamento e de coordenação do investimento público.....	244
b) O segundo dilema: a reforma estrutural dos órgãos setoriais e a descentralização federativa.....	251
c) O terceiro dilema: a coordenação do investimento privado.....	255
d) À guisa de conclusão.....	259

6. CONCLUSÕES

6.1. Aonde chegamos: O novo regime de infraestrutura rodoviária.....	261
6.2. A trajetória e as razões institucionais e estratégicas do gradualismo.....	269
a) A trajetória.....	269
b) O papel das instituições.....	272
c) As estratégias nas eras da instabilidade e da estabilidade.....	276
6.3. Implicações teóricas: por que as reformas permanecem?.....	280
6.4. Implicações normativas: a difícil busca do equilíbrio pontuado.....	286

7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....291

8. LEGISLAÇÃO.....310

9. DECISÕES DO TCU.....311

10. MATÉRIAS DE JORNAIS E REVISTAS.....312

11. LISTA DE ENTREVISTAS.....312

1. DELIMITAÇÃO DO TRABALHO.

1.1.Introdução.

Reformas implicam transformações deliberadas nos processos e estruturas das organizações governamentais (POLLITT e BOUCKAERT, 2000), o que pressupõe ações humanas propositais, envolvendo motivos e escolhas entre alternativas. A intencionalidade inerente ao objetivo de mudança, contudo, não assegura que o processo decorrente ocorra sob o signo da racionalidade: reformas falham. Enfrentam resistências, sofrem descontinuidades e produzem resultados adversos que escapam aos propósitos iniciais, expondo os limites dos objetivos transformadores.

Nas últimas décadas, porém, políticas de reforma estiveram no centro da agenda pública, abrangendo objetivos tão amplos quanto, em boa medida, de difícil conciliação: reduzir o tamanho dos gastos e das organizações estatais, melhorar o desempenho das agências, ampliar a participação e o controle sobre os políticos e burocratas e alargar os espaços para a atuação privada nos serviços públicos estiveram presentes na agenda de diversos setores governamentais. Apesar da recepção otimista a estas agendas em tantas áreas de atuação estatal, o voluntarismo reformista continuou sendo objeto de uma visão cética de parte da academia. O paradigma neoinstitucional ganhou espaço como tradição teórica que oferece um cardápio de explicações para as evidências empíricas de que as mudanças não alcançam os resultados propostos.

Não é de estranhar que a mudança institucional seja um capítulo à parte nessa corrente. Instituições são consideradas fontes de estabilidade e ordem que estruturam as relações sociais. E, se assim são, há uma questão teórica subjacente sobre a capacidade de atores inseridos num determinado contexto transformarem com sucesso as regras do jogo – em suma, conduz-nos à clássica tensão presente nas ciências sociais entre “agência” e “estrutura”. A premissa é de que as políticas retratam um equilíbrio estável porque resolvem problemas de coordenação entre atores, ampliando a previsibilidade e reduzindo a incerteza nas relações sociais (NORTH, 1990) e, por isso, são resilientes (PIERSON, 2004): os atores públicos e privados que atuam sob a guarida de um equilíbrio que reduz suas incertezas investem suas capacidades e recursos na preservação deste equilíbrio e reagem a tentativas de mudança.

Mas os equilíbrios podem ser afetados por, como diria North (1990), eventos externos que alteram os “preços relativos” das regras do jogo: a incerteza aumenta e os atores investem

na busca por um novo equilíbrio. Assim, as trajetórias de mudança na literatura neoinstitucional convergem, apesar de suas variações explicativas, para um padrão de mudança chamada de “equilíbrio pontuado” (BAUMGARTNER e JONES, 1993), em que períodos longos de estabilidade das políticas públicas, com ajustes que não alteram a trajetória preexistente, são interrompidos por grandes desequilíbrios que emergem em momentos de crise. Em suma: a sorte dos reformistas fica a cargo de conjunturas críticas, em que a “estrutura” se fragiliza e a “agência” explica mudanças substantivas tão logo sucedidas por novo estágio de equilíbrio.

Desse modo, as estratégias de mudança dependem de janelas de oportunidade, porque a regra é o equilíbrio e a resiliência, em que os atores beneficiários das estruturas vigentes reagem a tentativas de mudança e tentam preservar o *status quo*. A história das Reformas de Estado das últimas décadas confere crédito parcial a este paradigma, na medida em que as ondas transformadoras se sucederam à “crise do estado”, conjuntura que desequilibrou a ordem estabelecida, mas enfrentaram resistências e peculiaridades locais que se refletiram em contornos e variações nacionais – as mudanças percorreram caminhos diferentes de acordo com sistemas políticos e suas tradições administrativas, como explicam Pollitt e Bouckaert (2000).

A parte intrigante desta história são as evidências de que não necessariamente um equilíbrio estável se sucedeu a conjunturas críticas em todos os setores afetados pelas Reformas. Tendências reformistas proliferaram, mas, em alguns países e setores, mantiveram-se. Por mais que se apontem falhas e os rumos sejam alterados durante o caminho, há políticas de mudança que se mantêm na agenda há décadas: o reformismo é permanente. Este quadro desafia o padrão de “equilíbrios pontuados”: quando as trajetórias de mudanças ultrapassam décadas após as conjunturas críticas, revelam que podem existir equilíbrios instáveis, como também que as mudanças podem ter uma natureza gradualista não meramente cumulativo, que não correspondem a expectativas de mudanças abrangentes que teriam vencido o *status quo* nem a uma resistência inquebrantável das estruturas.

Este trabalho pretende entender o padrão reformista de caráter gradual que existiu em determinados setores nas últimas décadas: políticas em que houve lacunas de implementação entre propostas de mudanças e resultados, mas sem a manutenção de um equilíbrio inabalável. O retrato que pretendemos compreender é o de mudanças graduais e erráticas, que convivem com estruturas históricas e renovação de agendas de mudança. Para além da dicotomia entre

sucesso ou falha, portanto, a questão de pesquisa está no entendimento do que foi alterado em relação aos regimes precedentes, como o foi e por que novas reformas persistem na agenda: enfim, por que há políticas que aparentam não ter chegado a um equilíbrio após três décadas de mudança.

A primeira pista que seguimos é que as motivações das reformas e o contexto político importam para esta resposta. As mudanças setoriais ocorreram sob os efeitos de propósitos abrangentes de ajuste fiscal, melhoria do desempenho e orientação para o mercado presentes nas Reformas do Estado. Esta agenda não recuou, mas foi ampliada no tempo: temas como *accountability*, gestão em rede e coordenação governamental deram corpo a novas tendências de reforma da gestão como “governança pública” e “joining-up government” (ABRÚCIO, 2005; PETERS e PIERRE, 1998; POLLITT, 2003). Assim, entre as características das reformas das últimas décadas nos mais diversos setores estão sua origem na crise do Estado intervencionista, a multiplicidade de objetivos programáticos de mudança e a absorção de novos temas, muitas vezes para responder a desafios lançados pelas “primeiras gerações” de reformas. Enfim, as próprias reformas de gestão revelam sucessivas renovações do cardápio reformista.

A combinação de inspirações ganha cores particulares na América Latina, onde a crise fiscal do Estado desenvolvimentista foi seguida de processos de estabilização macroeconômica e abertura comercial – conduzindo às reformas de “primeira geração” na década de 80, na qual predominaram as iniciativas de ajuste fiscal e privatizações. Contudo, essa agenda ocorria em concomitância com trajetórias de abertura política que impulsionaram uma “segunda geração” de reformas, em cujo contexto estiveram presentes iniciativas destinadas à melhoria do desempenho do Estado e a sua redemocratização (CLAD, 2000). Assim, a literatura sobre as Reformas de Estado na América Latina expõe o desafio de governar uma dupla transição: a definição de acordos negociados sobre a nova ordem democrática que garantam a contestação pluralista e o respeito às regras do jogo – sempre problemática porque coberta de conseqüências distributivas – e a transformação no padrão de intervenção estatal na economia, que requer forte apoio político, ou fraqueza de oposição, a programas de reformas que têm custos e afetam interesses estabelecidos (PRZEWORSKI, 1994).

Dessa forma, as políticas de reforma setorial cujo padrão gradualista pretendemos explicar são indissociáveis das mudanças políticas e econômicas mais abrangentes que

afetaram o Estado: em alguns setores, levando a novos equilíbrios; noutros, a uma sucessão de falhas e sucessos parciais, ativismo reformista e gradualismos, enfim, a um equilíbrio menos estável. Portanto, a pergunta teórica norteadora do presente trabalho é: quais mecanismos explicam as trajetórias gradualistas de reforma nas políticas públicas num contexto de transição de regimes presididos pelo Estado – na América Latina, de caráter autoritário - para regimes democráticos com maior autonomia do mercado e da sociedade? Por que, enfim, as reformas permanecem? Esta indagação é explorada no setor de infraestrutura rodoviária no Brasil entre 1985 e 2010, oferecendo uma compreensão do caso nacional que procura contribuir para o debate teórico sobre os potenciais e limites das mudanças institucionais em contextos democráticos.

As políticas de investimento para a infraestrutura econômica – transportes, energia, telecomunicações – integraram a estratégia desenvolvimentista de atuação do Estado brasileiro entre 1930 e 1980 e estiveram entre os principais focos de mudança institucional nas últimas décadas, ao enfrentar uma crise sem precedentes que espelhava o esgotamento do regime desenvolvimentista. Na infraestrutura rodoviária, três reformas estiveram no cerne da agenda governamental desde os anos 80: (i) uma reforma do financiamento e do investimento, presidida pelos objetivos de ampliação do controle fiscal e melhoria da qualidade do gasto; (ii) uma reforma estrutural cujos objetivos eram a descentralização de responsabilidades e a adequação das estruturas e processos dos órgãos públicos; (iii) e, por último, uma reforma “orientada para o mercado”, que pretendia introduzir modelos de gestão da infraestrutura pela iniciativa privada.

O caso não apenas se aproxima da agenda reformista internacional no conteúdo, como reflete a trajetória de gradualismo e permanência de propósitos de mudança durante décadas. Para a literatura, o subsetor tropeçou no período em que a prioridade era a estabilização e conservou-se instável após a estabilidade: a trajetória é repleta de expectativas frustradas na retomada dos investimentos ou no desempenho dos programas expansionistas (WORLD BANK, 2007; OCDE, 2005; FRISCHTAK, 2008), em face da restrição de recursos, limitada capacidade de gestão, fragilidade regulatória e insuficiência de recursos disponíveis ao financiamento¹.

¹ “Primeiro, as restrições fiscais e a elevada rigidez orçamentária, que afetaram diretamente os investimentos do setor público, com mais intensidade após o imposto inflacionário ter deixado de ser instrumental para o seu financiamento. Segundo, a limitação na capacidade de planejamento setorial e de execução do governo, pela progressiva deterioração da qualidade da administração pública. (...) Terceiro, a ausência ou fragilidade de

As avaliações empreendidas não revelam um quadro de estabilidade institucional que tenha resistido às mudanças. Tampouco desnuda a vigência de um novo e estável regime, resultado de uma conjuntura histórica em que a “agência” prevalecera ante a ruína da “estrutura” – e logo em seguida sucedida por um período de calmaria. O retrato é outro: o regime pretérito entrou em crise, mas sem que o novo regime postulado tenha alcançado um equilíbrio estável. Que “regime”, não necessariamente centrado no Estado ou no Mercado, nasce dessa trajetória? Esta é uma pergunta intermediária que nos colocamos – aonde chegamos – para tentarmos compreender as trajetórias e seus determinantes – nossa pergunta de pesquisa.

O presente trabalho pleiteia que as trajetórias das reformas do setor de infraestrutura rodoviária não são explicadas exclusivamente por choques exógenos que impuseram mudanças abruptas de regimes numa conjuntura crítica, mas por uma combinação entre transformações que ampliaram a competição no subsetor e estratégias políticas que procuraram equilibrar os desafios imediatos de governabilidade política aos propósitos nem sempre coerentes de mudança. Apostamos na possibilidade de dinâmicas endógenas estarem no âmago do seu caráter gradualista: as instituições oferecem os constrangimentos e oportunidades, mas a ação estratégica dos atores políticos num contexto democrático é essencial para a recorrência das reformas. Em síntese, nem racionalidade vencedora nem falha reformista, disputa permanente e conseqüências não antecipadas explicam um trajeto de continuidades, descontinuidades e recorrente reformismo. Sob esta hipótese norteadora examinamos a dinâmica institucional dos projetos reformistas no setor a partir da crise do modelo desenvolvimentista: das iniciativas tomadas no Governo Sarney à gestão do PAC no Governo Lula.

1.2. Objeto Teórico: A Mudança Institucional nas Reformas do Estado.

1.2.1. Estrutura: os limites e oportunidades da ação social deliberada.

A ideia de reforma contém intrínseca relação com o pressupostos da intencionalidade, não por acaso encontrando guarida na análise centrada na agência humana, inspiradora das abordagens econômicas, nas quais os fenômenos sociais são explicados a partir das preferências, escolhas e ações individuais. Hobbes é o paradigma clássico, que encontra contemporaneidade em autores da escolha pública e da economia austríaca (MISES, 1990;

marcos legais e regulatórios capazes de dar segurança jurídica e assegurar a estabilidade e a transparência das regras. (...) Finalmente, a instabilidade macroeconômica das últimas três décadas gerou distorções significativas nos preços dos ativos e nas condições de financiamento ao investimento.” (FRISCHTAK, 2008)

BUCHANAN e TULLOCK, 1962). Este conceito enfrenta uma tensão com uma perspectiva estruturalista, em que os interesses e ações humanas são orientados socialmente, com respaldo teórico, por exemplo, na sociologia de Durkheim (2002) e Marx (2003). Os extremos conduzem a crenças opostas sobre os limites de reformas: de um lado, mudanças sócio-econômicas resultam da agregação das ações individuais; de outro, alterações na estrutura sócio-econômica precedem o comportamento humano.

Com aspirações conciliatórias, a análise neoinstitucional enfatiza explicações que apresentam mecanismos reprodutores da ordem social como variáveis independentes e o Estado como ator e fonte (embora uma das fontes) de reprodução da ordem social, e não mero reflexo da competição ou hegemonia de grupos sociais. Estudiosos inspirados nas abordagens neoinstitucionais, em suas diferentes matrizes, desenvolveram explicações instigantes para as “falhas reformistas”, mas usualmente expõem certo ceticismo em relação à agência reformadora.

Os sociólogos institucionalistas apontam para a força estabilizadora dos valores e crenças compartilhadas, inibidores de reformas globais. Mudanças esbarram na institucionalização da ação pretérita, na complexidade do ambiente e dos objetivos perseguidos (MARCH e OLSEN, 1989; COHEN, MARCH e OLSEN, 1972). Para a escola da escolha racional, as instituições resolvem problemas de ação coletiva de atores maximizadores. As reformas, como bens públicos, têm por obstáculo a coordenação entre atores cujos benefícios privados decorrentes da reforma não são superiores ao custo de encampá-la. Políticos, burocratas e grupos de interesses perseguem suas metas em detrimento da reforma, para cujo sucesso são necessários incentivos seletivos ou estratégias de pré-compromisso que amarrem a mão dos atores com vistas a possibilitar a cooperação intertemporal (GEDDES, 1994; ELSTER, 2000; LEVY e SPILLER, 1994; STEIN et al, 2007). No institucionalismo histórico, instituições, como instrumentos distributivos com implicações de poder, resultam de disputas e conflitos políticos. Prevalece a dependência de trajetória como mecanismo de estabilidade institucional, na medida em que arranjos institucionais pretéritos são dotados de retornos crescentes em favor dos detentores de maior poder (PIERSON, 2004).

Embora distintos os mecanismos sublinhados pelo “três institucionalismos”, aproxima-os a ideia de que a força estabilizadora das instituições tende a se sobrepor à mudança, que ocorrerá a partir de choques exógenos capazes de impor alterações nas regras informais e crenças (institucionalismo sociológico), nos “preços relativos” das instituições

(escolha racional) ou na balança de poder (institucionalismo histórico). É certo que as aspirações conciliatórias se manifestam na tentativa de explicar estes momentos de mudança, quando invariavelmente se abre espaço para algum tipo de agência. É o que ocorre, por exemplo, nos momentos de conjuntura crítica, em que os mecanismos reprodutores das instituições vigentes são solapados. As preferências, interesses e idéias importam, mas em especial nos momentos de crise que caracterizam o modelo do “equilíbrio pontuado”: a agência apenas é bem sucedida em momentos nos quais os mecanismos reprodutores são desativados.

Teóricos da escola histórica reconhecem limitações nas abordagens tradicionais para explicar padrões de mudança que não se resumem a resultados de choques exógenos (THELEN e STEINMO, 1992), o que subestimaria fontes de dinamismo inseridas no contexto político-institucional. Recentemente alguns trabalhos filiados a esta corrente têm procurado explorar a natureza dinâmica das instituições, admitindo a possibilidade de explicar padrões de mudança por meio de dinâmicas endógenas: escolhas, compromissos e conflitos políticos. Para entendermos este projeto teórico, é útil reafirmarmos que os institucionalistas históricos, embora incorporem os componentes culturais e o papel de coordenação desempenhado pelas instituições, enxergam-nas, sobretudo, como legados históricos de disputas políticas concretas. Seguindo esta primeira premissa, Thelen e Steinmo (1992) destacam que a chave para aprofundar os estudos sobre dinâmicas institucionais reside na análise de interações de instituições e processos políticos entre nações e através do tempo. Não basta que se insiram as instituições como variáveis mediadoras que explicam os conflitos políticos, sendo necessário entender que *as próprias instituições são também mediadas pelo contexto político*: os atores disputam não somente a revisão abrangente das regras do jogo, mas suas implementação através de ações concretas.

Assim o é justamente porque as instituições são “instrumentos distributivos” com implicações políticas (PRZEWORSKI, 1994). Estão imersas em tensões por serem valiosos recursos de poder.

Para Mahoney e Thelen (2010, p. 10), “qualquer conjunto de regras ou expectativas, formais ou informais, que padronizam a ação, terá implicações desiguais sobre a alocação de recursos e, claramente, muitas instituições formais são especificamente destinadas a distribuir recursos a tipos particulares de atores – e não outros. Isto é verdade precisamente para aquelas instituições que mobilizam recursos valiosos e significativos (por exemplo, a maioria das

instituições políticas e de política econômica)”. Se assim é, seria natural que atores com diferentes dotações e preferências procurassem interferir no desenho institucional, que refletiriam as contribuições relativas dos grupos; não necessariamente retratando os propósitos de um grupo em particular, mas conseqüências não antecipadas de conflitos ou compromissos.

A segunda premissa, corolário da primeira, é que as instituições não são apenas constrangimentos à ação humana que garantem sua previsibilidade (NORTH, 1990), mas fontes de recursos e oportunidades. Os atores não desempenham papel passivo frente aos mecanismos reprodutores, mas também procuram ampliar seus recursos. Claro que aqueles com maiores dotações procurarão reforçá-los; mas também os demais buscarão explorar oportunidades para construir coalizões de mudança. É por isso que há “fontes de dinamismo” endógenas².

Evidentemente, o grau de dinamismo pode variar relativamente às características de um subsistema: assim, pode existir mais de um equilíbrio – mais ou menos estável. Três variáveis são centrais para podermos identificar o tipo de equilíbrio vigente: o contexto político e o regime de implementação, desenvolvidos por Mahoney e Thelen (2010) e por Clemmens e Cook (1999) e a capacidade de estado de Evans (2002) e Weaver e Rockman (1993).

A primeira variável está entrelaçada ao caráter político das instituições. Mudanças políticas contextuais podem estimular a formação ou fortalecimento de coalizões dispostas a derrotar uma coalizão hegemônica, até mesmo em aliança com atores que integram outras arenas de políticas públicas; coalizões hegemônicas podem também perder sua unidade de propósitos. Não é preciso, para tanto, uma conjuntura crítica que mova as placas tectônicas do edifício político: uma variação na conjuntura econômica ou a eleição de um novo grupo político podem favorecer uma ou outra coalizão num subsistema de políticas (SABATIER, 1993). A potencialidade de que mudanças contextuais afetem um subsistema está relacionada aos seus impactos e a seu grau de pluralismo: primeiro, políticas que produzem externalidades positivas ou negativas sobre outras arenas atraem os olhares dos atores por elas afetados, que

² “um componente dinâmico está inserto nelas; se as instituições representam compromissos ou formas de organização relativamente duráveis (ainda que disputadas), baseadas em dinâmicas de coalizões específicas, sempre haverá vulnerabilidade a mudanças. Neste ponto de vista, mudança e estabilidade são inevitavelmente conectadas. Aqueles que se beneficiam dos arranjos existentes podem ter como objetivo a continuidade, mas, para tanto, é necessário permanente mobilização de apoio político, assim como esforços ativos para resolver ambigüidades institucionais em seu favor” (MAHONEY e THELEN, 2010).

pressionam para que seus objetivos sejam incorporados dentro dos programas do subsetor em questão; segundo, a pluralidade de poderes de acesso à decisão e de veto que possam interferir nas políticas oferece recursos para a formação de novas coalizões, sem prejuízo de que, em ambientes democráticos, existam pressões para que esses poderes de acesso e veto sejam ampliados.

A segunda variável é o regime de implementação das políticas de um subsistema. Clemens e Cook (1999) referem-se ao termo “mutabilidade” - também desenvolvido por Streeck e Thelen (2009) e Mahoney e Thelen (2010) – para descrever o fato de que os atores podem ter como estratégia alterar as regras do jogo – redistribuindo os poderes de acesso e veto no processo decisório - mas também lhes é possível disputar sua implementação no momento da conversão de normas em atos concretos. Isto porque as regras estão sujeitas à “mutabilidade” ou, como preferimos, são “permeáveis” a novas interpretações e mudanças de rumo durante sua implementação, quando há regras de execução sob controle de diferentes atores.

O *enforcement* das decisões políticas depende da ação de burocratas que não estão alheios à disputa política, como sugerem os clássicos trabalhos de Weber (1993) e os mais recentes de Aberbach, Rockman e Putnam (1981), e está sujeito à influência de políticos e grupos de interesse. A teoria de implementação de políticas já na década de 70 apontava a complexidade da ação coordenada entre diferentes atores como questão central da implementação, quando governos federal e local, cortes, grupos de interesse, firmas privadas e imprensa atuam, caracterizando um estágio com vários pontos de decisão e veto (PRESSMAN E WILDAVSKY, 1984).

Bardach (1977) também reconheceu o caráter de conflito do processo de implementação, constituindo-se numa continuidade do jogo político da fase de formulação, eis que (i) as regras são inevitavelmente incompletas, requerendo interpretação; (ii) os atores têm limites cognitivos, motivo pelo qual as regras não acobertam todas as situações futuras, o que abre espaço a efeitos não esperados; (iii) as instituições têm normas implícitas, elementos “não-contratuais” que podem ter diferentes níveis de consenso e se alterar no transcorrer do tempo; e (v) há uma separação temporal e de instâncias entre a decisão política e sua implementação, o que dá guarida para novas rodadas de disputa em torno da aplicação das regras junto às burocracias de implementação. Assim é porque, como anota Costa (2002), forma-se em torno das burocracias um conjunto de interesses que procuram influenciar na

implementação das decisões tomadas: “as agências estão inseridas em redes de interesses que envolvem clientelas, outras burocracias federais e estaduais e membros dos comitês do Congresso que lidam com os assuntos relacionados com as atividades das agências. Não é por outro motivo que dificilmente uma reforma administrativa proposta pela Presidência ou pelo Congresso, isoladamente, interfere na estrutura organizacional. Os interesses organizados em torno das agências bloqueiam qualquer mudança que possa afetar seus interesses” (p. 14). Para além do que observa Costa, os interesses e ideias em torno das agências não são necessariamente uniformes, podendo haver competição entre coalizões no subsetor que tenham recursos para afetar o processo de implementação *após* tomada uma decisão política (SABATIER, 1993).

A esta dimensão de dinamismo institucional nos referiremos como regime, ou processo, de implementação, estágio no qual ocorrem interpretações, conversões de rumo e bloqueios na execução de políticas. O regime de implementação do investimento público, por exemplo, reúne o conjunto de regras e etapas para que um empreendimento seja executado, o que abrange a análise de viabilidade de projetos, a definição do orçamento, a elaboração de projetos de engenharia, o licenciamento ambiental, a licitação, contratação, supervisão e controle do empreendimento público – etapas de execução não alheias a conflitos e que estão sujeitas a controles heterogêneos de políticos lotados nos Ministérios ou da base parlamentar do Governo, burocracias econômicas, órgãos de controle externo e de licenciamento sócio-ambiental e empresários privados que competem – ou se coligam – para ampliar seus ganhos no setor.

Para Mahoney e Thelen (2010), o efeito interativo entre contexto político e “permeabilidade” do regime de implementação oferece recursos para a interação estratégica. Baixos pontos de veto e controle uniforme do processo de implementação por uma coalizão facilitam reformas abrangentes que alcançam equilíbrios mais estáveis, ao passo em que um subsetor pluralista submetido a processos e controles heterogêneos sugere mudanças mais gradualistas e a vigência de equilíbrios instáveis, ou, como chamaremos, *equilíbrios desarticulados*, em que o subsistema é formado por peças que não se articulam de modo coordenado.

O conceito central para a noção de “equilíbrios desarticulados” é o de complementaridades institucionais (HALL e SOSKICE, 2001), a saber, a coerência dentro de um subsetor entre as partes que o compõem: o equilíbrio requer políticas públicas suportadas

por consensos políticos e regimes de implementação alinhados a seus objetivos. Enfim, há uma complementaridade entre os objetivos políticos e os meios para sua concretização, de forma que as instituições setoriais cumpram com seu papel de coordenação e redução de incertezas.

O oposto da complementaridade é a contradição, que pode resultar da falta de coerência (i) entre as partes de um subsistema, (ii) ou entre a coalizão que lidera um subsistema – e seus objetivos programáticos - e outra arena que lhe é complementar, capaz de interferir no seu programa.

As primeiras são “contradições internas” (CLEMENS e COOK, 1999), que são desenhos subótimos, não paretianos, dentro do próprio subsetor, cuja configuração resulta de escolhas políticas decorrentes de disputas, compromissos e racionalidade limitada das coalizões políticas que o integram: seus objetivos podem ser contraditórios (por exemplo, reduzir gastos e expandir investimentos; melhorar o planejamento e acelerar a execução de obras; abrigar aliados políticos inconvenientes e melhorar o desempenho) ou incoerentes com suas capacidade para cumpri-los. Essas contradições limitam o desempenho dos programas e, assim, proporcionam pressões internas e externas por mudanças, oportunizando a atuação de atores reformistas para vencer esta desarticulação.

As segundas são “contradições externas” (CLEMENS e COOK, 1999), decorrentes da multiplicidade de arenas políticas cujas competências são, de alguma forma, complementares. Há diferentes subsistemas que se influenciam reciprocamente e com coalizões líderes e prioridades nem sempre convergentes. Recursos de uma arena podem ser utilizados para influenciar outra cuja forma de operação afete os interesses de uma coalizão política. A contradição entre coalizões com recursos em distintas arenas de políticas públicas é um potencial de mudança, na medida em que estimula o uso de recursos de uma arena para influenciar outras.

O efeito interativo entre o contexto político e o regime de implementação, ao definir o nível de competição e recursos dentro de um setor – no processo de formulação e de implementação – oferece regimes mais favoráveis a mudanças abrangentes sucedidas de *equilíbrio estável* – uma coalizão consegue eliminar ou reduzir as contradições institucionais - ou a mudanças gradualistas, em que diferentes coalizões disputam a decisão e influenciam a implementação, o que afeta o desempenho e pressiona por novas rodadas de mudança: o *equilíbrio é desarticulado*.

Assim resumimos o modelo analítico inspirado em Mahoney e Thelen (2010) e Clemmens e Cook (1999): as instituições são mecanismos reprodutores de estabilidade, mas contêm fontes de dinamismo que residem no contexto político – mudanças na correlação de forças – e no regime de implementação – o exercício de controles heterogêneos nos processos de execução - cujas complementaridades ou contradições favorecem um ou outro tipo de equilíbrio. Efetuamos, neste trabalho, um adendo às duas variáveis de Mahoney e Thelen (2010).

Os principais atores reformistas são políticos e burocratas. Isto implica que a dotação de “capacidades institucionais” importa: a saber, o ativo de recursos humanos e materiais com que conta o reformista para construir coalizões dentro de um subsetor – conferindo-lhe maior coerência – e implementar políticas públicas com eficiência – sob regimes de implementação diversos. A capacidade de Estado é, então, outra variável de caráter institucional com a qual contamos em nosso esquema explicativo. A capacidade de formular e implementar políticas com coerência não é deduzida do número de atores com poder de veto e decisão. A capacidade de políticos e burocratas para conceber e implementar reformas com autonomia e inserção, nas palavras de Evans (2002), varia no tempo e no espaço. O tema da autonomia estatal é clássico na literatura neoinstitucionalista, estando no centro do debate acerca do revigoreamento de teorias “centradas no estado” *vis-à-vis* as “centradas na sociedade”. O interesse no Estado como “ator” pressupunha a capacidade dos Governos perseguirem objetivos que não refletissem, estritamente, o interesse de uma camada social ou grupos sociais em disputa; mais do que isso, a literatura que daí se espraia postula um papel ativo e transformador do Estado nos campos social e econômico (SKOCPOL, 1985; EVANS e RUESHMAYER, 1985)

Weaver e Rockman (1993) definem capacidades estatais como um padrão de influência governamental que, independentemente dos objetivos de políticas específicas, contém razoável coerência nos subsistemas políticos, se traduzindo na aptidão de (i) estabelecer e manter prioridades entre demandas conflitantes, (ii) direcionar recursos para onde eles são mais efetivos, (iii) inovar onde as antigas políticas falharam, (iv) coordenar objetivos políticos conflitantes num todo coerente, (v) impor derrotas sobre grupos relativamente poderosos, (vi) representar interesses difusos e desorganizados, em acréscimo a interesses concentrados e organizados, (vii) garantir a efetiva implementação de políticas governamentais sobre as quais as lideranças políticas tenham decidido, (viii) assegurar estabilidade nas políticas, de modo que as políticas públicas tenham tempo para produzir os

resultados almejados, e (x) administrar as clivagens políticas de maneira a impedir que as disputas políticas na sociedade degenerem em conflitos. Estas “capacidades” assimilam a crítica aos neoinstitucionalistas que conferiam ao Estado uma autonomia contraposta à sociedade, ao incorporar a habilidade de construir coalizões com grupos sociais em torno de políticas públicas.

É o caso do já clássico conceito de “autonomia inserida”, cunhado por Evans (2002) para examinar as diferentes capacidades estatais no processo de industrialização. Evans oferece uma interessante separação analítica entre duas formas de capacidade: de um lado, a “autonomia” representa a coerência corporativa para perseguir objetivos abrangentes e retoma a hipótese weberiana de que “as estruturas burocráticas estatais constituem uma fonte de vantagens” (p. 70). Mas autonomia virtuosa requer a “parceria”: a construção de “elos entre o Estado e os grupos empresariais que ele tenta estimular” (EVANS, 2002, p. 61). É importante notar, contudo, que os tipos de elos entre Estado e Sociedade relevantes para explicar uma trajetória de política abrangem a relação entre Estado e Mercado, mas também os demais laços constituídos com grupos sociais relevantes num contexto em que os subsistemas políticos passam a ser habitados por atores outrora com pouca força no Estado desenvolvimentista – afinal, é característico das reformas recentes sua associação com a transição democrática. Há, nesse sentido, a extensão de atores políticos dos quais o Estado deve ser parceiro na tarefa de “coordenar objetivos políticos conflitantes num todo coerente” (WEAVER e ROCKMAN, 1993).

Assim, a capacidade de Estado é um ativo que permite minimizar contradições institucionais e ampliar a coordenação entre atores, objetivos e regimes de implementação. Mas, por outro lado, pode também ser uma fonte de contradição. Embora, como Weaver e Rockman (1993) mencionam em sua definição, a capacidade de Estado pressuponha uma certa coerência ao longo dos diversos subsistemas de políticas, admitimos, conforme a interpretação de Evans, que existem Estados “intermediários”, como o exemplifica o Brasil desenvolvimentista, que combinam as gramáticas do mérito e do clientelismo (GEDDES, 1994; NUNES, 1997), com um intenso padrão de circulação de elites meritocráticas insuladas na alta burocracia convivendo com áreas clientelistas de baixa capacidade (SCHNEIDER, 1991).

Assim, embora possa haver uma “coerência estatal geral” à Weaver e Rockman, é possível que exista também uma heterogeneidade de capacidades dentro da máquina pública, cujos efeitos são potenciais contradições internas: um Estado capaz de definir prioridades,

formular e financiar políticas, mas incapaz de executá-las com coerência e em parceria com a sociedade; ou, ainda, um Estado com capacidades setoriais fortes, mas sem respaldo das burocracia centrais. A capacidade de Estado completa o quadro de variáveis explicativas de caráter estrutural.

Quadro 1 - Variáveis Explicativas Estruturais

Variáveis explicativas de “estrutura”	Constrangimentos e oportunidades
Contexto político	Poderes de veto e de acesso à decisão
Regime de implementação de políticas	Complexidade do processo de implementação: sujeição a controles heterogêneos ou mais homogêneos
Capacidade de Estado	Recursos humanos, financeiros e organizacionais para formular, implementar políticas com coerência e construir coalizões com grupos sociais

Elaborado pelo autor

Essas variáveis integram a estrutura porque compõem o cenário institucional em que atuam os agentes reformadores da política pública examinada – o que não impede que durante o trajeto de reformas haja também um caminho de evolução das próprias variáveis de natureza estrutural, como demonstraremos no Capítulo 2, e estejam elas submetidas a “conjunturas críticas”.

Com efeito, o presente trabalho assimila que as instituições consistem em legados políticos dotados de mecanismos de reprodução ou “retornos crescentes”; mas também contam com as fontes de dinamismos que possibilitam a manifestação de agência *mesmo após aplainados os efeitos de uma conjuntura crítica*. Assim, nossa hipótese é de que o equilíbrio institucional após uma conjuntura crítica pode ser *dinâmico ou desarticulado*. Desse modo, entender o papel das conjunturas críticas na formação desses “equilíbrios desarticulados” é útil para a presente análise, compreendidas aquelas como ocorrências que alteram o poder relativo dos atores (PIERSON, 2004), para a formação do “equilíbrio” das nossas variáveis institucionais. As conjunturas críticas serão objeto de melhor descrição no capítulo 2 do presente trabalho.

1.2.2. Agência: os dilemas estratégicos das reformas.

É comum o resumo das reformas difundidas nas últimas décadas à ideia de “limitar o papel do Estado intervencionista ou positivo, especialmente ao restringir seu poder de tributar e de despender, ao mesmo tempo em que aumenta o poder normativo e, assim, o papel do Estado regulador” (MAJONE, 1999). A propriedade e o investimento públicos como instrumentos

por excelência de intervenção estatal passariam a estar submetidos a um regime de maior constrangimento fiscal, recorrendo-se à iniciativa privada, disciplinada por modos alternativos de controle, para fins de implantação de um regime de financiamento misto da infraestrutura econômica (FRISCHTAK, 2008)³, característicos da transição “de um modelo de desenvolvimento presidido pelo Estado para uma ordem econômica centrada no mercado” (DINIZ e BOSCHI, 2004).

A dicotomia entre Estado e Mercado presente nesta ideia de transição, conquanto útil como caracterização de “tipos ideais” weberianos, não prescinde da constatação de que a transição assinalada é menos clara. A relevância crescente do mercado como instituição de coordenação econômica não dispensa a atuação de mecanismos estatais e sociais que conferem um cardápio mais híbrido de “variedades de capitalismo” liberais, coordenadas entre empresas e centradas no Estado, em que convivem, com pesos diversos, mecanismos de coordenação econômica como mercados, hierarquias e redes (WILLIAMSON, 1991; HALL e SOSKICE, 2001). Melhor definindo o caráter da mudança, a transição analisada reflete empiricamente mais o crescimento de mecanismos de coordenação econômica não centrados no Estado em direção a hibridismos que não necessariamente caracterizam a “centralidade do mercado”.

A política de reforma também é mais abrangente e contraditória do que supõe a dicotomia, como já apontaram Pollitt e Bouckaert (2000), reunindo nortes nem sempre coerentes, como notamos na introdução a este trabalho, a exemplo da ampliação do controle fiscal, gestão por resultados, descentralização, delegação e *accountability*, contradições estas que estão no cerne de explicações sobre as falhas das experiências de reforma administrativa (REZENDE, 2004).

Em acréscimo, a política de reforma é, sobretudo, uma aposta entre a troca de um “status quo” indesejável para um novo estágio em que o desempenho superior do Governo renda frutos ao reformista. Pressupõe um cálculo intertemporal entre os custos de preservação do “status quo”, os riscos da transição e os benefícios e custos do novo regime implantado.

³ “Em transportes (rodoviário, ferroviário, portuário, hidroviário e aeroportuário), particularmente, existe ainda um agravante: a complementaridade do investimento público e privado implica que a qualidade das instituições encarregadas de executar o investimento público tem um impacto direto sobre o investimento privado. Aí reside possivelmente a outra “falha de Estado” que explicaria a insuficiência dos investimentos privados. As dificuldades de investir enfrentadas pelo Estado – por conta da politização e não profissionalização de empresas e autarquias públicas – agrava as fragilidades legais e regulatórias, e se constitui em um óbice adicional ao investimento privado.” (P. 308/309)

Mas este cenário é decidido sob incerteza, com informação, racionalidade e tempo limitados, de modo que o horizonte temporal dos atores nem sempre favorece uma decisão prudente e negociada (ELSTER, 2000).

Assim, a pauta reformista em contextos democráticos expõe a liderança política a dilemas estratégicos: é o caso das reformas para a infraestrutura, que desdobramos nas reformas (1) dos mecanismos de financiamento e investimento, (2) estrutural e (3) na orientada para o mercado.

Em primeiro, a diretriz de ampliar o controle fiscal e a seletividade sobre os investimentos implica consideráveis riscos para a liderança política que busca ampliar sua base de apoio e conquistar futuras vitórias eleitorais – como lembra Pierson (1994), os cortes impõem custos concentrados e benefícios difusos, fortalecendo a resistência de grupos de interesses no conflito político. Na infraestrutura, o corte impõe custos sobre o desempenho da economia – pela qual é julgado o Presidente – mas também sobre usuários, empresariado, corporações setoriais e a base política da coalizão governamental, para a qual a realização de obras em seus distritos é um ativo importante. A seletividade, por sua vez, é desafiada pela pressão política pela fragmentação: para a base política de apoio, por vezes é melhor fazer várias obras pequenas do que poucas e estruturais. A aposta implícita a este modelo de reforma do financiamento e do investimento é de que “a situação deve piorar para depois melhorar”: sua implementação suporia custos transitórios na redução das obras e da qualidade da infraestrutura para a obtenção de benefícios permanentes que resultariam da estabilidade econômica, da atração de capitais privados para o investimento em infraestrutura e da melhoria na qualidade do gasto público, com maior seletividade e melhor desempenho (PALERMO, 2004). Enfim, o controle de gastos seria compensado pela melhor gestão e pela redução de pressões sobre o orçamento público, mediante descentralização e delegações para a iniciativa privada.

Em segundo, o dilema do político existe também nas diretrizes de reforma estrutural: a descentralização de atribuições federais para estados e municípios impõe um acordo federativo de redistribuição de benefícios e encargos; e a melhoria do desempenho da máquina federal requer maior profissionalismo e eficiência da máquina pública, cuja ocupação e gestão é também uma prebenda eleitoral objeto de anseio político. Para agravar o dilema, a melhoria de capacidades institucionais é um processo cujos benefícios não são imediatos.

Reformar estruturalmente o setor, ao a fim e ao cabo, é um bem público: para aquele que precisa melhorar o desempenho do Governo e obter votos, a escolha subótima pode ser superior (GEDDES, 1994). Reformas que implicam a imposição de perdas a governadores – delegando-lhes mais atribuições – ou à base política – ampliando a profissionalização e o desempenho da máquina pública – são escolhas que perpassam o dilema de governar bem e manter suporte político. Neste caso – assim como no caso de redução das despesas fiscais – a estratégia reformista não raro requer não apenas imposição de derrotas, mas compensação aos perdedores.

A reforma estrutural guarda um contraste com a política de contração fiscal, como notou Rezende (2004). Primeiro, as políticas de ajuste fiscal exigem “maior fiscalização dos sistemas burocráticos, na medida em que a mudança institucional demanda menos controle, sobretudo naquelas em que as propostas de descentralização são predominantes” (REZENDE, 2004, p. 44). Segundo, a contração de despesas e melhoria na qualidade do gasto geralmente se traduz em menor gasto de custeio, o que implica “economia de capacidades institucionais” (PALERMO, 2004, p. 126) que se materializam na redução de recursos humanos e materiais para a gerência de mudanças e o incentivo e suporte para a cooperação de terceiros. Assim, o controle fiscal exige seletividade e qualidade do gasto público, mas, por outro lado, é uma restrição para a melhoria do desempenho dos órgãos responsáveis por gerir a seletividade e a descentralização.

Em terceiro, a política de parcerias com o mercado expressa a passagem de um regime de incentivos para outro, cuja concretização “supõe um processo de transição que exige um alto nível de capacidades administrativas e burocráticas” (PALERMO, 2004, P. 127). Paradoxalmente, a delegação de responsabilidades à iniciativa privada foi impulsionada num contexto de crise de financiamento e credibilidade, na qual a velocidade da implementação seria um reflexo do compromisso e vontade política dos governantes – sem mencionar a necessidade de superar a restrição de recursos fiscais. O problema intertemporal entre necessidade de capacidades institucionais e pressa na privatização resulta num dilema entre prolongar a crise de financiamento e credibilidade ao não iniciar o processo de desestatização ou transitar para um novo regime sem a construção das capacidades estatais para geri-lo, o que “não conduz necessariamente ao mercado, mas um mix entre o velho e o novo” (PALERMO, 2004, p. 128).

Esses dilemas estratégicos ganham um contorno teoricamente interessante na América Latina, como já assinalamos: as reformas estão inseridas na “terceira onda de redemocratização” (HUNTINGON, 1993). O processo de liberalização política, mesmo quando empreendidos pelas forças políticas oriundas do *establishment* autoritário – é, nas palavras de Przeworski (1994, p. 86) “intrinsecamente instável”: “a sociedade civil mobiliza-se, as novas organizações se formam, declaram-se independentes do sistema, proclamam-se seus objetivos, interesses e projetos” e resulta num processo de negociação necessário para a construção de uma nova ordem institucional. Essa transição, se bem sucedida, engendra competição eleitoral, extensão do direito ao voto e à livre associação, enfim, a contestação aberta à participação (DAHL, 1971).

Esse processo em que emergem pólos de poder que disputam a nova ordem institucional insere na dinâmica de dilemas a necessidade de compatibilizar a urgência da mudança num contexto de crise com as pressões inerentes à “contestação aberta”. A tensão nem sempre é bem resolvida entre a autoridade considerada necessária para impor derrotas à oposição e a representatividade inerente ao novo regime em transição: há emergência de padrões tecnocráticos de liderança reformista legitimados por crises e tentações de retorno ao autoritarismo (PRZEWORSKI, 1994), sem prejuízo de estratégias de extensão da responsabilidade pela política de reformas por meio de negociação e busca de consensos, em que a transição negociada poderia garantir maior coerência do que a reforma imposta (STARK e BRUZST, 1998).

Quadro 2: A tipificação das estratégias e dilemas reformistas no subsetor de infraestrutura rodoviária

Tipos de Reformas	Dilemas Estratégicos
Reforma do financiamento e do investimento público (revisão de fontes de financiamento e definição de programas de coordenação investimento públicos)	Compatibilizar restrição orçamentária e seletividade do gasto público com demandas políticas e econômicas por investimentos
Reforma estrutural (revisão das estruturas/processos de implementação e competências entre os entes da federação)	Melhorar desempenho das organizações e definição ótima das competências federadas sem perder apoio político das bases parlamentares e dos Governadores Compatibilizar restrição orçamentária forte com necessidade de autonomia, incentivos materiais para o bom desempenho e a coordenação adequada da descentralização
Reforma orientada para o mercado (implementação de mecanismos de coordenação do investimento privado – Concessões e PPPs)	Adequar necessidade de reduzir pressões fiscais e demonstrar credibilidade com capacidades institucionais para implementação de um novo sistema de incentivos

Elaboração do autor

Assim, o conjunto de dilemas estratégicos em que se desenvolve a agência implica que as escolhas dos reformistas dificilmente podem ser reduzidas a um único critério de preferência: têm intrínseca relação com a forma de o Presidente e as forças que o apóiam sopesar as necessidades de ampliar seu controle sobre a burocracia, melhorar o desempenho governamental e preservar a governabilidade política. Desse modo, sem descartar a racionalidade como critério fundamental, assumimos que o processo através do qual os atores decidem não é ditado por um único critério de preferência, mas ordenado por um cardápio mais amplo (SEN, 1977). Se certamente a maximização do sucesso político-eleitoral é essencial, outros critérios e processos, a exemplo da difusão de idéias e da aprendizagem, também contam (SABATIER, 1993). Estas preferências se materializam em estratégias de definição de problemas, formulação e implantação de políticas.

No modelo dos ciclos de políticas públicas, a formulação pressupõe a entrada de um problema na agenda, um diagnóstico da realidade, definição de objetivos, análise de alternativas e desenho do programa, configurando um processo decisório racional-compreensivo (SIMON, 1947). Outras perspectivas contrastam com esse racionalismo, a exemplo do incrementalismo de Lindblom (1959), em que as imperfeições do processo decisório – racionalidade limitada, informação imperfeita, custo de análise de alternativas, falhas na construção das soluções – conduzem a “sucessivas comparações limitadas”. Kingdon (1995), a seu turno, concebe um modelo de formação de agenda em que coexistem fluxos independentes de reconhecimento do problema, formulação de soluções e contexto político favorável, cuja convergência abre uma oportunidade decisória.

Para os fins do presente trabalho, o modelo de Kingdon oferece importantes categorias para compreendermos uma estratégia governamental, além de não opor racionalismo e incrementalismo que podem marcar diferentes fluxos do processo político – o Governo pode mudar a agenda de forma racional e abrangente e implementá-las incrementalmente. A estratégia reformista que analisaremos passa, essencialmente, pelo reconhecimento do problema e a formulação da solução - as oportunidades e restrições do processo político são incorporadas em nossas variáveis “estruturais”. O reconhecimento do problema se refere aos temas que são capturados pelo Governo, caracterizando um tópico de importância pública que se torna objeto de uma decisão governamental. A formulação de soluções, geradas por burocratas, acadêmicos e grupos de interesse, consiste no desenho da política concebido para resolver o dilema estratégico. O desenho da política pode contemplar inúmeras dimensões, como sugere May (2009), a exemplo da construção de capacidades institucionais, a destinação

de recursos, o estabelecimento de regras ou a oferta de incentivos para atrair o compromisso dos atores envolvidos na política pública.

Esse processo de definição de problemas, formulação e implementação de soluções ocorre num “subsistema”, cujo funcionamento, em nosso modelo, aproxima-se ao de Sabatier (1993): as reformas são propostas numa área de política – o subsistema de infraestrutura rodoviária – em que há interação de atores e coalizões que procuram influenciar a decisão governamental, existindo uma dimensão intergovernamental ao envolver diferentes áreas de Governo na implementação da política pública. No subsetor, formam-se uma coalizão ou coalizões que reúnem atores, públicos ou privados, que atuam com um conjunto de crenças compartilhadas e aprendem com a trajetória do subsetor. A estratégia de reforma se processa neste subsetor, que está submetido aos constrangimentos e recursos institucionais descritos em nossas variáveis estruturais, mas também a conjunturas políticas e econômicas – choques na economia, decisões tomadas em outras arenas e mudanças na coalizão política do Governo Federal – que modificam o contexto em que os dilemas estratégicos são ponderados e resolvidos.

1.3. Objeto Empírico: o caso do subsetor de infraestrutura rodoviária.

A infraestrutura econômica reúne, para o BID, “o conjunto de estruturas de engenharia e instalações – geralmente de longa vida útil – que constituem a base sobre a qual são prestados os serviços considerados necessários para o desenvolvimento produtivo, político, social e pessoal” (BID 2000, apud SÁNCHEZ, 2009). Embora haja variações, em regra contempla os setores de energia, transportes e telecomunicações, tendo por função “dar apoio às atividades do setor produtivo”, elevando “a competitividade sistêmica da economia” e promovendo “efeitos multiplicadores e dinamizadores nos demais setores, induzindo a outros investimentos (IPEA, 2010). O conceito distingue a infraestrutura propriamente dita em sua base física – a estrada e a linha de transmissão, por exemplo – dos serviços associados que visam a satisfazer necessidades individuais ou coletivas – o transporte de passageiros ou carga e o fornecimento de energia; no presente trabalho, referimo-nos ao conceito estrito de infraestrutura rodoviária.

A intervenção do Estado no subsetor pode ser explicada sob diferentes inspirações teóricas. Na perspectiva marxista, aludiríamos à função estatal de garantir o processo de acumulação capitalista, resolvendo um problema de ação coletiva de frações do empresariado para a expansão produtiva e a redução de custos empresariais. A economia neoclássica trataria

esta intervenção como uma categoria típica das conhecidas “falhas de mercado”: ao Estado caberia suprir a ausência de resposta do mercado aos incentivos proporcionados por externalidades positivas.

A oferta de infraestrutura rodoviária tem natureza de “bem semipúblico”, intermediário entre as categorias de bens público e privado: os usuários se submetem parcialmente ao princípio da exclusão e o uso é limitado nos casos de congestionamento, mas são empiricamente demonstradas as externalidades positivas no aumento da renda disponível (PEREIRA, 1998; SENNA e MICHEL, 2007), embora também o sejam as externalidades negativas, particularmente sobre o meio ambiente (PEREIRA, 1998; RIETVELD e STOUGH, 2007). Uma perspectiva desenvolvimentista iria além dessa atuação reativa: caberia ao Poder Público mais do que garantir a expansão produtiva e a redução dos custos de produção: estimular a expansão de novas fronteiras de produção, o desenvolvimento regional e a ação anticíclica governamental em períodos de crise. Em qualquer acepção, a infraestrutura rodoviária envolve a ação política em relação com a economia de mercado, afinal, como resume Barat (2007c, p. 39), “a logística e o transporte têm profundas implicações no processo econômico nas suas dimensões temporal (desenvolvimento) e espacial (organização territorial, regional e urbana)”, estando “na linha de frente das questões ligadas ao desenvolvimento econômico e social, à geração de empregos, à ocupação territorial, à energia e ao meio ambiente”.

Historicamente, Senna e Michel (2007) lembram que ao menos “quatro ondas de industrialização” estiveram associadas a diversos modais de transportes: (i) o surgimento das primeiras grandes cidades em torno de portos e ao longo de rotas de comércio, (ii) o início da revolução industrial recorrendo a canais e rios para transporte de cargas, (iii) o desenvolvimento industrial sob o predomínio do sistema ferroviário e (iv) a industrialização no século XX caracterizada pelo “investimento maciço em infra-estrutura rodoviária que aumentou o tráfego, expandiu a mobilidade pessoal e acelerou o crescimento metropolitano” (p. 37). O crescimento do rodoviarismo, assim, ocorreu em especial após a Segunda Guerra Mundial, período em que a atuação estatal sobre a economia ganhou precedência. Desse modo, historicamente, o subsetor foi construído sob o entendimento de que o Estado tem um papel central na coordenação econômica com a iniciativa privada para garantir, através da construção e manutenção de vias, a expansão dos fluxos de comércio, mas também a integração física entre regiões, o que incorpora uma dimensão política de assegurar a unidade do Estado Nação.

Desde a década de 70, a aceleração do processo de integração econômica internacional, com inovações no processo produtivo, e a crise no modelo de intervenção do Estado na economia influenciaram o modo de funcionamento do subsetor de transportes. As transformações econômicas redundaram numa economia baseada em inovações na logística, em que “os componentes são manufaturados em países distantes e posteriormente são montados em locais próximos ao seu consumo ou uso final” (SENNA e MICHEL, 2007), ampliando a relevância das estratégias logísticas por corredores: “todas as transações dependem de uma rede de transporte rápida e confiável para minimizar os custos de produção” (idem). De acordo com Barat (2007c), “atividades industriais, agrícolas, agroindustriais, de exploração de recursos naturais formaram complexas cadeias produtivas em escala mundial, que deram origem a cadeias logísticas, igualmente complexas, para o abastecimento e escoamento de insumos e produtos” (p. 12), cadeias estas marcadas pela cada vez mais freqüente “utilização de dois ou mais modais de transporte para o deslocamento de mercadorias” (p. 13). Enfim, as transformações setoriais apontam para uma transição das políticas para o subsetor que migram da ideia de obras para a de serviços; de modais isolados, para logística integrada.

Os modais de transporte foram sujeitos a intensa atividade reformista, que desafiou o predomínio estatal como proprietário e operador de sistemas em favor de sua atuação como regulador de mercados competitivos, assim como parceiro da iniciativa privada na provisão de infraestruturas mediante instrumentos como concessões de serviços públicos e outras formas de parceria (RIETVELD e STOUGH, 2007), como também foram efetuadas mudanças nas estruturas institucionais – visando, particularmente, ao aumento da integração multimodal -, a separação entre as funções de cliente e fornecedor, o incremento da participação do usuário, a definição de fontes alternativas de financiamento e, no caso de países com territórios extensos – Estados Unidos e China – a ampliação do grau de descentralização a unidades federadas ou entidades descentralizadas (QUEIROZ e KERALI, 2010).

Desse modo, alterou-se a partir da década de 70, sobretudo, a forma de coordenação entre Estado, Mercado e Sociedade; embora desde sempre a intervenção estatal cumprisse uma função voltada para o desenvolvimento econômico e a integração geoeconômica (portanto, em interlocução com os atores sociais), a partir de então a própria implementação de políticas passou a contar com maior compartilhamento de ações entre atores públicos e

privados, unidades federadas, entidades descentralizadas e usuários dos serviços de transportes.

Também no Brasil o subsetor está historicamente atrelado aos ciclos econômicos nacionais. Seu desenvolvimento ocorre no regime autoritário e desenvolvimentista predominante até a década de 80, cujas bases institucionais e financeiras se esvaem a partir da crise econômica da década de 70, conduzindo-o a uma crise permanente. Desde 1985 que as iniciativas reformistas – nas três reformas da agenda rodoviária que identificamos – integram o cardápio de iniciativas do Poder Executivo, mas a crise da infraestrutura rodoviária resiste a vários Governos e, com a superação da elevada instabilidade macroeconômica, ganha espaço na agenda governamental por intermédio de programas como “Avança Brasil” e PAC. Esse conjunto de iniciativas reformistas perpassou por cinco Governos, representando, cada qual, uma unidade de análise para o trabalho comparativo que nos propusemos a fazer – com a exceção do Governo Itamar Franco, cuja natureza o distingue dos demais.

A política de infraestrutura rodoviária, portanto, está associada a um conjunto de complementaridades entre união, unidades federativas e mercado e envolve compromissos entre objetivos nem sempre bem resolvidos como crescimento econômico e sustentabilidade ambiental. As transformações econômicas e institucionais amplificam o que Toole Jr. (2009) chama de transição de uma “política sem conflitos” – maximizadora de objetivos restritos – para uma “política com conflitos” – que visa a alcançar múltiplos e heterogêneos objetivos políticos:

“Por que o mundo da implementação de políticas é tão complexo estruturalmente? Um fator é a ampliação do número de programas públicos entrelaçado a múltiplos valores. Nos tempos em que programas de transportes focavam exclusivamente a pavimentação de estradas, maximizando um simples objetivo, tratava-se de um problema de engenharia a ser resolvido por um departamento gerido sob o interesse de expandir a infraestrutura rodoviária. Mas quando esse propósito tem de lidar com a degradação ambiental, deslocamento de residências, poluição sonora e outros impactos do programa, problemas de implementação – e de seus arranjos institucionais – se tornam muito mais complicados. O resultado é a expansão de padrões de implementação que têm de abarcar mais atores e propósitos”. (Toole Jr., 2009)

Enfim, a política de infraestrutura rodoviária oferece uma oportunidade de análise de um subsetor caracterizado pelo desafio da coordenação entre atores, interesses e políticas heterogêneas, afetado pelas alterações econômicas e políticas nas últimas décadas que se

exprimem numa transição em seu regime de funcionamento. É, portanto, um subsetor cujas mudanças em perspectiva internacional e nacional se enquadram entre os objetos das reformas que pretendemos analisar, assim como suas características institucionais permitem analisar as interações entre políticas de mudança setoriais e os contextos de redemocratização e reformas do Estado.

1.4. A hipótese do “equilíbrio desarticulado”: a trajetória de gradualismo com reformas permanentes.

Nossa hipótese básica é de que as trajetórias gradualistas com reformas permanentes são explicadas pela permanência de um equilíbrio instável no subsetor, que chamamos de “equilíbrio desarticulado”.

O “equilíbrio desarticulado” se diferencia do modelo de “equilíbrio pontuado” porque, ao contrário da dinâmica de mudanças abrangentes sucedidas de calma, exprime uma sucessão de alterações significativas que resultaram, porém, numa permanente instabilidade do subsetor: mudanças substanciais são realizadas, mas a continuidade de contradições o expõe a falhas que persistem e demandam novos ciclos de reformas – essas contradições resultam não apenas da estrutura institucional, mas também das estratégias dos atores frente aos dilemas inerentes às reformas. O equilíbrio desarticulado, porém, não é um desequilíbrio: convivem políticas que avançam de modo cumulativo, mas não isentas de contradições que as expõem a tensões e outras que sequer logram avançar de forma gradual; são erráticas e instáveis.

Assim, ao tratarmos de gradualismo nesse trabalho consideramos um duplo conceito: de um lado, a noção tradicional de gradualismo ou incrementalismo cumulativo, bastante presente na ideia de equilíbrio pontuado e de estabilidade institucional; de outro, um gradualismo – que se assemelha ao primeiro pela diferença em relação a mudanças rápidas e abrangentes – marcado não pela cumulatividade, mas por inflexões nas trajetórias anteriores. O “equilíbrio desarticulado” compreende tanto o gradualismo cumulativo como o errático – mas o que lhe caracteriza, num ou noutro caso, é sobretudo a permanência de contradições institucionais.

Três conjunturas críticas deram origem a este tipo de equilíbrio, ao alterar o balanço de forças no subsetor: primeiro, o choque econômico, ocorrido a partir da primeira crise do petróleo, em 1973, mas, sobretudo, do segundo choque do início da década de 80; segundo, o

processo de redemocratização política do país, na década de 80; por último, o lançamento do Plano Real, em 1994, que marca um processo de reorganização das forças econômicas e políticas. Essas são as “conjunturas críticas” que respondem pela reconfiguração das variáveis estruturais, cuja principal característica, como veremos no capítulo 2, é a transição de um modelo de “policies without publics” para um modelo de “policies with publics”, na terminologia de May (2009). O primeiro marcado pela baixa presença de conflito, prevalência de uma coalizão tecnocrática e incipiência de comunidades de políticas públicas. O segundo caracterizado por um campo institucional com públicos e interesses em competição e recursos desiguais.

A hipótese supõe, contudo, que as alterações nessas variáveis não contam toda a história. As respostas políticas para os dilemas estratégicos das reformas, intensamente relacionadas com as preferências presidenciais e as conjunturas política e econômica em que se encontram, também explicam o gradualismo e o reformismo recorrente que marcam o “equilíbrio desarticulado”. Algumas inovações logram sucessos; outras amplificam problemas; e todas proporcionam “conseqüências não-antecipadas” que pressionam por novas reformas.

1.5. Metodologia e Estratégia Narrativa.

A pesquisa analisa em perspectiva longitudinal as políticas do Governo Federal brasileiro no subsetor de infraestrutura rodoviária entre 1985 e 2010. Abrange cinco Governos (Sarney, Collor, Itamar, FHC e Lula) que representam casos de estratégias a serem comparadas – com a ressalva que fazemos ao Governo Itamar, cujo contexto o difere dos demais, impedindo uma comparação mais rigorosa.

Nesta empreitada, o trabalho, embora tome emprestado de diferentes tradições teóricas – a exemplo dos institucionalismos sociológico e da escolha racional – inspirações para construção das variáveis e hipóteses, aproxima-se mais do projeto neoinstitucionalista histórico.

Esta linha de pesquisa não adota premissas rígidas em relação à racionalidade dos agentes nem ao caráter exógeno de formação de preferências que caracteriza a escolha racional; ademais, a estratégia de pesquisa não constrói hipóteses exclusivamente através de conceitos universais preexistentes à análise, mas as desenvolve e aprimora no curso da interpretação do objeto empírico (THELEN e STEINMO, 1992). Embora não relegando

conceitos e deduções úteis para a análise do objeto em questão, a abordagem faz uso da indução e da explicação não-formalizada. A ênfase nas instituições não exclui a atenção a outras variáveis relevantes – os atores, seus interesses e estratégias, assim como a disputa pelo poder – mas são introduzidas como variáveis intermediárias que estruturam as interações políticas.

O objeto perseguido, pois, não são as leis gerais próprias da macroteoria, mas os *mecanismos explicativos* das teorias de médio alcance, que provejam explicações detalhadas através da identificação de padrões de causalidade particulares entre situações (ELSTER, 1998). Alinhado a esta perspectiva, que assume uma ontologia em que a estrutura das relações causais é interativa, inexistindo a independência entre variáveis explicativas, Hall (2004) classifica como “análise sistemática de processos” a estratégia que se inspira nas teorias existentes para identificar se a trajetória identificada é coerente com os mecanismos sociais identificados no referencial teórico do trabalho. Pretendemos, pois, entender se as trajetórias narradas a seguir são coerentes com as relações entre condicionantes e estratégias– nossas variáveis explicativas – que pincelamos a partir da literatura neoinstitucionalista no presente capítulo.

Os casos em exame se desdobram em cinco períodos em que identificamos padrões particulares de trajetórias (Governos Sarney, Collor, Itamar, FHC e Lula) subdivididos em dois períodos (“Era da Instabilidade” e “Era da Estabilidade desarticulada”), permitindo o tipo de análise propugnado pelas perspectivas neoinstitucionalistas, que preconizam comparações entre unidades de análise que podem ser diferentes países ou períodos num único país – como aqui ocorre. Com esta subdivisão, identificamos, primeiro, a relação entre condicionantes e estratégias dos atores e as trajetórias em momentos que apresentam maior similaridade institucional; posteriormente, na conclusão, comparamos as trajetórias nas “duas eras”, permitindo compreender o impacto das estratégias em momentos com tão distintas características institucionais. Os termos instabilidade e estabilidade desarticulada – este propositalmente paradoxal – demarcam uma gradação entre os dois períodos no equilíbrio das variáveis institucionais examinadas no segundo capítulo, não expressando uma transição para uma estabilidade bem resolvida no segundo período, mas sim para um equilíbrio desarticulado, como argumentamos neste trabalho.

Cabe assinalar, como ressalva, que dois dos casos em questão são de Governos que não completaram um mandato: Collor e Itamar – o primeiro não foi concluído; o segundo

completou o mandato interrompido do Presidente Collor. Em especial no caso de Itamar, este fato tem conseqüências sobre a comparação efetuada, tendo em vista que, diferentemente dos demais Governos, o Presidente Itamar realizou um governo de transição sem planos abrangentes para o subsetor. Este fato o torna um caso único entre os governos analisados e prejudica uma comparação mais rigorosa com os demais governos, embora não deixemos de tratá-lo no curso desta narrativa.

O trabalho foi conduzido em três etapas: primeiro, analisamos os caminhos das três variáveis estruturais e como estas reconfiguraram o subsetor; em segundo, apresentamos a evolução histórica do rodoviarismo vinculada ao desenvolvimentismo e sua crise; terceiro, passamos a discutir como as estratégias reformistas e seus desdobramentos influenciaram na trajetória setorial.

Nesta terceira etapa, tomando a evolução institucional como pano de fundo, analisamos os processos de formulação e implantação das políticas públicas nos cinco períodos identificados. O centro da narrativa são as políticas do Poder Executivo, seu processo de implementação, resultados e efeitos sobre a trajetória do subsetor. A partir dessas políticas identificamos os mecanismos causais que explicam os rumos identificados, sob a estratégia de inferência de reconstrução narrativa dos processos de aprovação e implantação das mudanças.

Para a construção da narrativa, fizemos uso das ferramentas de análise documental, promoção de entrevistas formais e informais e, finalmente, a observação do próprio funcionamento do setor através da atuação profissional do autor, desde 2009, na própria política de infraestrutura de transportes.

Esta atuação permitiu dialogar com atores relevantes e observar de forma privilegiada sua atuação – Presidência, Ministérios (Transportes, Fazenda, Planejamento e Casa Civil) e agências (DNIT e ANTT) – no curso das políticas implementadas nos últimos anos, assim como ter acesso a reuniões, conversas informais e documentos que enriquecem o presente trabalho. Como ressalva, a atuação na equipe da Subchefia de Articulação e Monitoramento da Casa Civil da Presidência da República a partir de 2009, unidade responsável por monitorar o Programa de Aceleração do Crescimento – PAC entre 2007 e 2010, requereu precaução diligente para assegurar a objetividade da tese. Feita a ressalva, o conjunto de ferramentas a que nos reportamos permitiu realizar intensiva triangulação de achados da

pesquisa entre documentos oficiais, percepção de atores, decisões políticas e dados de entidades oficiais.

A pesquisa encontrou limites, especialmente, na ausência de acesso a informações relevantes para a análise do subsetor para o período até 1995, quando a disponibilidade de documentos públicos e séries estatísticas é escassa – e a própria deterioração das organizações setoriais redundou na perda de parte da memória documental produzida - bem como nas diferentes, e pouco precisas, metodologias de que se utilizam os Governos em seus relatórios de desempenho, oferecendo obstáculos para realização do trabalho comparativo postulado. Ademais, a estratégias de pesquisa foi deliberadamente centrada na ação dos atores governamentais – sem prejuízo de tratarmos de sua articulação com atores sociais (sobretudo empresariais) no curso do processo de implementação– escapando ao nosso objetivo analisar de modo exaustivo as estratégias empresariais no período, embora ressaltamos que um trabalho com esse escopo em muito contribuiria para complementar e iluminar os achados desta tese.

Finalmente, o próprio método de comparação entre casos contém suas limitações para fins de generalização teórica. Esta restrição será considerada nas conclusões do presente trabalho.

2. ESTRUTURA: AS VARIÁVEIS INSTITUCIONAIS ENTRE 1985-2010.

2.1. Conjunturas críticas e as variáveis institucionais.

Três conjunturas críticas alteraram o balanço de forças políticas no subsetor de infraestrutura, afetando os poderes de veto e acesso, o regime de implementação de políticas públicas e a capacidade estatal.

A primeira é a crise que se alastra pelo sistema econômico internacional a partir de meados da década de 70, com a elevação dos preços do petróleo, intensificando-se, ao fim da década, com o segundo choque do petróleo. Apesar de influenciar diretamente as contas externas nacionais, assim como a lógica de financiamento do subsetor de infraestrutura rodoviária, o primeiro choque, em 1973, não representou um esfacelamento integral do padrão de financiamento que marcara o “milagre brasileiro”. Com a liquidez internacional proporcionada pela abundância dos petrodólares no mercado financeiro, o regime militar optou por impulsionar novos investimentos com o II PND, não conduzindo a economia a uma desaceleração, mas pondo-a em “marcha forçada” (CASTRO e SOUZA, 1985). A segunda crise, de 1979, porém, constrangeu os espaços para esta opção desenvolvimentista, sendo seguida da alta das taxas de juros internacionais puxadas pelo Banco Central americano – o padrão de financiamento do investimento amparado na poupança forçada e, depois, no endividamento, restou definitivamente abalado. Esta conjuntura significou longo período de tentativas de estabilização macroeconômica e instabilidade fiscal para o financiamento do investimento. Proscreeveu, pois, o modelo de financiamento do investimento até então vigente ao implicar suspensão das fontes de financiamento externo e restrição fiscal para a expansão dos gastos públicos – a não ser mediante o recurso a expansão inflacionária ou ao endividamento público.

A segunda conjuntura, entrelaçada à primeira, consiste na crise de representação que precede a abertura política gradualista, culminando com a elaboração da nova Constituição Federal, ocasião em que a ordem institucional passa por processo de revisão, sem a presença de uma coalizão dominante ou de um ator – como fora o Estado outrora – capaz de arbitrar conflitos e impor perdas a outros atores. Tal contexto proporcionou inúmeras oportunidades para a reacomodação das forças políticas, o que de fato se refletiria na Constituição promulgada em 1988.

Por último, a terceira conjuntura reside na estabilização econômica lograda a partir de 1994, com a implementação do Plano Real e conseqüente redução dos altos índices de

inflação que marcaram o período entre 1985 e 1994. A estabilização alterou a correlação de forças políticas, conferindo ao Governo Federal um poder para levar adiante reformas que esbarravam no cenário instável de outrora, permitindo a reestruturação do cenário de formulação e implementação de políticas, mas eliminando fontes inflacionárias de financiamento.

Esses três eventos são classificados como “conjunturas críticas” por se caracterizarem como momentos de ruptura que reorganizaram a correlação de forças políticas no subsetor (PIERSON, 2004). As dinâmicas políticas que ocorreram em sucedâneo se traduzem em alterações no Estado – o “resumo oficial da sociedade”, como dizia Marx (2007) – através dos processos de reformas. Para entendermos esse processo dinâmico, identificaremos neste capítulo (1) o cenário econômico que se desenrola a partir da crise de financiamento do Estado desenvolvimentista e, posteriormente, da estabilização; e (2) a evolução das Reformas do Estado em face das agendas da redemocratização, do ajustamento fiscal e de reordenamento do aparelho de Estado. Esses quadros nos permitirão, ao cabo deste capítulo, compreender como os cenários econômico e político-institucional configuraram os poderes de acesso e veto, o regime de implementação e a capacidade estatal do subsetor de infraestrutura entre 1985 e 2010.

Quadro 3: Modelo de Análise das Variáveis Estruturais

Conjunturas Críticas		Variáveis Institucionais	Variável Agência	
Crise Econômica	Dinâmicas políticas: disputas e compromissos entre atores na Reforma do Estado (agendas fiscal, redemocratizante e administrativa)	Poderes de Veto e acesso (competição no subsetor)	Estratégias reformistas	Trajatórias da Política Pública
Abertura Política		Processo de Implementação		
Estabilização Econômica		Capacidade de Estado		

Elaboração do autor

O período entre 1985–1994 coincide com as duas primeiras conjunturas e precede a terceira; ao passo em que o período entre 1995 – 2010 sucede os momentos mais dramáticos da crise econômica e da abertura política, tendo como ponto de início a estabilização. Disso decorre a estratégia de separação entre a “era da instabilidade” (1985 – 1994) e a “era da estabilidade desarticulada” (1995 – 2010).

2.2. Cenário Econômico: a crise de financiamento do regime desenvolvimentista.

2.2.1. A era da instabilidade.

O regime desenvolvimentista que respaldou a política rodoviarista até 1975 tinha como bases de sustentação o investimento estatal proporcionado pelos mecanismos de obtenção de poupança forçada, em conjunto com o acesso ao capital estrangeiro, este particularmente a partir da segunda metade da década de 60. Sob estas condições que se ergueu o modelo da “tríplice aliança”, liderada pelo Estado e suportado pelos capitais nacional e internacional (EVANS, 1981)⁴. A partir do estrangulamento externo provocado pela primeira alta do petróleo e da elevada liquidez internacional, o país se lançou na marcha forçada do II PND durante o Governo Geisel, processo em que, como anota Sallum Jr. (1989), “a redução conseguida na dependência produtiva teve como contrapartida a elevação da dependência financeira em relação ao mercado financeiro internacional”. A elevação da taxa de juros internacional em 1979 pôs em xeque o modelo de financiamento pelo endividamento externo, exigindo no início da década de 80 a “adaptação do setor capitalista a “patamares inferiores de produção” (Idem). Com a escassez de financiamento internacional, o quadro econômico do início dos anos 80 era de “desequilíbrios no balanço de pagamentos, alta inflação, alto serviço da dívida externa e o alarmante crescimento dos déficits públicos, o que gerava desequilíbrios internos e externos” (VIEIRA e HOLLAND, 2010). O Governo militar reagiu com severo ajuste recessivo, por meio da contenção da demanda por importações: redução do consumo e do investimento e deslocamento da produção para o mercado externo via exportações.

A Nova República se iniciou com um contraste entre as expectativas de melhoria do bem-estar social geradas com a redemocratização e a política de ajuste recessivo. As críticas a este deram respaldo a uma sucessão de planos heterodoxos de estabilização e política fiscal frouxa se revezando com contenções fiscais momentâneas. O impacto da crise sobre o setor público ocorreu fortemente na sua capacidade de se financiar e na arrecadação tributária, mas sob o aspecto fiscal o ajuste foi moderado, como explica Sallum Jr. (1989)⁵. O desajuste das

⁴ Conforme Vieira e Holland (2010), até meados da década de 60 o padrão de crescimento brasileiro “ainda era baseado em forte iniciativa estatal, com ênfase na política de substituição de importações e pouca recorrência ao capital externo”, o que se altera a partir de meados da década de 60 “com substancial aumento da capacidade para importar e uma política mais voltada para o incentivo ao ingresso dos capitais estrangeiros”, embora sem que se desestruturasse a política de substituição de importações.

⁵ “Segundo o padrão que vem caracterizando suas relações com o setor privado desde os anos 30, e mais ainda pós 1967, o Estado manteve-se como rede de proteção dos capitais privados – absorvendo prejuízos eventuais, incorporando empresas falidas e suas dívidas; preservando com subsídios e incentivos as formas arcaicas de produção, protegendo-se das forças de mercado; dando condições de implantação e sobrevivência a formas avançadas de produção, mas sem mercado suficiente para sua autosustentação” (SALLUM JR., 1989).

contas públicas viria a se agravar, na década de 80, com (1) a descentralização tributária que se inicia no fim da década de 70 e se consolida com a Constituição Federal de 1988, a qual transferiu recursos e competência por tributos antes federais para estados e municípios e (2) a expansão dos gastos correntes, especialmente os gastos sociais, previdenciário, de pessoal e com juros da dívida.

Ao fim do Governo Sarney, a herança econômica era de inflação crônica, desajuste fiscal e inacessibilidade a linhas de financiamento externo em face da moratória de 1987. Os Planos Collor I e II tampouco lograram reduzir de forma sustentável os índices de inflação e desorganizaram ainda mais a economia nacional. A novidade era a retomada as linhas de financiamento externo e, na seqüência do Plano Brady, a abertura de espaços para a renegociação da dívida externa, para que o Brasil tornasse a ter acesso ao capital estrangeiro. A política econômica do Governo Collor contribuiu para a inserção econômica do Brasil, com a redução de tarifas alfandegárias, celebração de acordos comerciais e, principalmente, a partir da adesão ao Plano Brady, com a renegociação da dívida. O Governo também foi relativamente bem sucedido em reduzir de forma precária as despesas públicas, ao custo de medidas polêmicas, sem alterar o regime fiscal de frágil restrição (GIAMBIAGI e ALEM, 2000).

A melhoria do ambiente externo proporcionou a recuperação das reservas internacionais do país, que criou condições para o lançamento do Plano Real, em 1994, que resultou em drástica queda dos índices inflacionários. Acrescente-se que, previamente ao Plano Real, além da ampliação das reservas cambiais, o Governo Federal passara a recuperar parcialmente, desde 1991, as receitas que perdera durante a década de 1980, com a criação e ampliação de tributos.

Alguns indicadores são relevantes para compreensão do impacto das condições econômicas sobre o campo institucional do investimento nas décadas de 80 e 90. O crescimento e o investimento encolhem para um novo patamar: o primeiro sai de uma média de 8,8% na década de 70 para 3% na década de 80 e, entre 1990 e 1994, 1,2% (IBGE). A formação bruta de capital fixo da economia decresce de uma média de 9,5% nos anos 70 para -0,8% na década de 80, com ligeira recuperação (3,3%) entre 1990/1994. A taxa de investimento se mantém estável (entre 19% e 22%), mas fica abaixo de 20% entre 1983-1986 e 1990 – 1994 (IBGE).

Há dois movimentos em relação ao endividamento: de um lado, um ajuste na balança de pagamentos com a redução do déficit em transações correntes – refletindo uma queda na necessidade de financiamento externo - por intermédio do ajuste recessivo do início da década de 80; de outro, a ampliação do endividamento interno até o início da década de 90 refletidos na Necessidade de Financiamento do Setor Público, com aumento do déficit até 1990: a NFSP operacional na década de 80 é, em média, de 5%, caindo para pouco menos de zero entre 1990/1994 (BCB).

O endividamento interno na década de 80 pode ser explicado pela combinação entre redução de receitas, fruto de queda na arrecadação ante a desaceleração econômica e da descentralização tributária em marcha, e da elevação das despesas correntes. A participação da União na receita da carga tributária do país cai de 68% em 1980 para 54,6% em 1990, quando começa a se recuperar e atinge 60% em 1994. A carga tributária da União sai de uma média de 17% do PIB entre 1980-1984 para a faixa de 12,7% do PIB em 1990, quando se inicia o processo de recuperação (VARSAÑO et al, 1998). Em contraste, as despesas correntes se elevam, em especial com assistência social e previdência e juros da dívida (VARSAÑO, 1996): de uma média de 5,6% entre 1980/1984 para 7,2% entre 1985/1989 e, finalmente, 10,2% entre 1990-1994 (STN). Essa contração da poupança se reflete nos investimentos das três esferas de Governo, que variam da média de 3,6% na década de 70 para 2,7% na de 80 e 3% entre 1990 e 1994 (Idem). Na União, os investimentos oscilam de uma média de 0,75% do PIB entre 1980/1984 para 0,74% entre 1985/1989, caindo para 0,6% entre 1990/1994 (STN)⁶

Em relação à inserção econômica, entre 1980 e 1989 a taxa de abertura da economia (importações mais exportações em relação ao PIB) decresceu de 20,2% para 14,4% (BCB). A partir de 1990 há uma ampliação, alcançando em 1994 18,7%. O investimento direto estrangeiro aumenta pouco no período, ficando entre R\$ 1 bilhão e R\$ 2 bilhões de 1980 até 1994 – só posteriormente alcançando patamares maiores. Finalmente, a evolução dos índices de inflação retrata o quadro de instabilidade econômica que marcou o período entre 1980 e o lançamento do Plano Real: no IPCA, de uma média anual acima de 700% entre 1980 e 1994 (com pico de 2.477% no ano de 1993), a inflação mensal entre junho e dezembro de 1994 fica na média em 2,9% (IBGE).

⁶ Esta série de investimento se baseia nos dados da STN. Importante registrar que a série da STN até 2007 não distingue Empenho Liquidado de Restos a Pagar Não Processados, de modo que o valor registrado termina por refletir, na verdade, todo o valor empenhado (e não necessariamente realizado), superestimando o investimento. O problema é maior na última década porque os Restos a Pagar Não Processados chega a alcançar, entre 1995 e 2009, 22,7% do total empenhado (GOBETTI, 2010)

2.2.2. A era da estabilidade desarticulada.

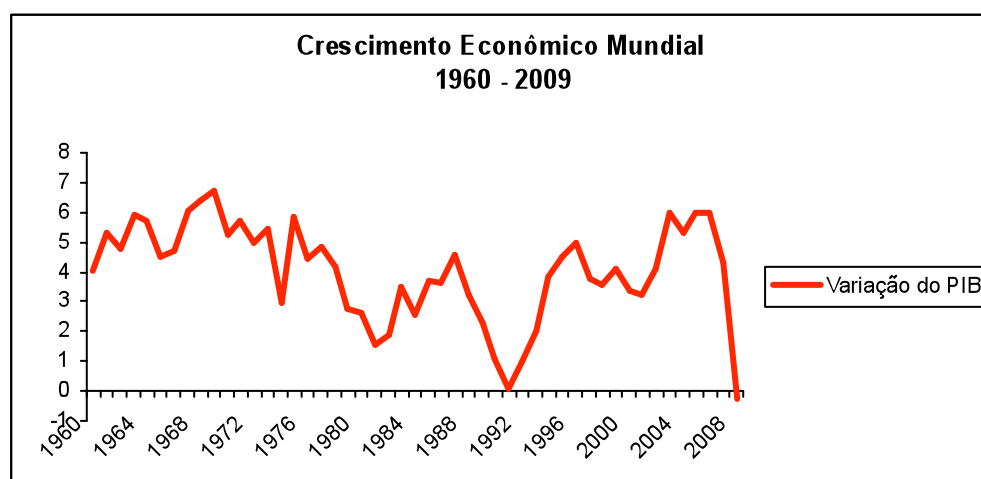
A “era da estabilidade” tem descontinuidades e continuidades em relação ao período anterior. A recuperação fiscal da União, que se iniciara timidamente no início do Governo Collor, robusteceu-se a partir de 1993, com o Plano de Ação Imediata (PAI), que precedeu o Real, combinando contenção de despesas e o aumento da arrecadação mediante criação de novos tributos. Na primeira linha de ação, além do corte de gastos concentrado nas despesas em investimento e pessoal, foi criado o Fundo Social de Emergência (FSE), mantido e rebatizado pelos Governos seguintes como Fundo de Estabilização Fiscal (FEF) e Desvinculação de Recursos da União (DRU) – que liberava a União da vinculação de 15% dos recursos de arrecadação de todos os tributos. Na arrecadação, a principal ação foi a criação do Imposto Provisório sobre Movimentação Financeira (IPMF), recriado como Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF). A recuperação da arrecadação por parte da União seguiu-se até o presente momento, especialmente com o contínuo crescimento da arrecadação federal no período.

Apesar desses esforços, entre 1995 e 1998 a União teve déficits primários que, somados a uma política de juros elevados para sustentação da âncora cambial, ameaçava o equilíbrio da política macroeconômica, em especial nos momentos de turbulência no mercado financeiro – que se iniciam com a crise mexicana, em 1995 e são retomadas pelas crises asiática e russa, em 1997 e 1998, respectivamente – e que culminam, no início de 1999, com a abrupta desvalorização do real. A combinação entre apreciação cambial, demanda aquecida e desequilíbrio fiscal entre 1995 e 1998 resultou numa política monetária restritiva para conter a demanda interna e atrair capital internacional para fechar a balança de pagamentos, em resposta aos abalos sofridos. Os choques externos lançavam o país sob uma crise de confiança em relação a sua capacidade de honrar os compromissos externos e quanta à sustentabilidade da dívida interna. Em 1999, ante novos ataques especulativos, o Governo decidiu desvalorizar o real, alterando a política macroeconômica vigente, que passaria, então, a se sustentar sob o tripé câmbio flutuante, metas de inflação e superávit primário, que se mantêm no Governo posterior.

A nova política foi bem sucedida em evitar a retomada da inflação a partir de 1999, embora o crescimento da economia tenha se mantido sujeito a intempéries, a exemplo da crise de 2002, quando houve nova crise de confiança em relação aos déficits gêmeos, agravados pelo temor de eleição do principal partido de oposição nas eleições presidenciais. O novo Governo, porém, manteve o tripé macroeconômico que herdou, ampliando o esforço fiscal nos primeiros anos, o que foi relaxado no segundo mandato do Presidente Lula. No primeiro

ano do Governo Lula, em 2003, foi robustecido o esforço fiscal sob a lógica de aumento da arrecadação e redução dos investimentos. A economia passou por melhores momentos com o crescimento econômico internacional entre 2003 e 2008, que contribuiu para uma reviravolta na balança de transações correntes em face da grande demanda externa pelas *commodities* nacionais, como também a entrada de recursos abundantes no período permitiu que o Banco Central acumulasse reservas em níveis históricos. De acordo com o Banco Mundial, o crescimento internacional alcançou o patamar médio de 4,2% na década de 2000 – 4,7% se considerado o período 2003/2008, anterior à crise econômica – contra 2,7% na década de 90 e 2,9% na de 80.

Gráfico 1 – Crescimento Econômico Mundial entre 1960 - 2009



Fonte: Banco Mundial

O bom momento redundou, em 2007 e 2008, na classificação do país como *investment grade* pelas agências internacionais de avaliação de risco, bem como na superação da crise internacional de 2008 sem maiores abalos. Esse cenário colaborou, ainda, para sucessivos recordes na arrecadação tributária. Apesar disso, mantiveram-se duas linhas de crítica sobre os rumos econômicos: de um lado, na corrente heterodoxa, o Governo foi acusado de permitir a apreciação do real ante a manutenção de uma política de juros conservadora e a entrada maciça de recursos, não reagindo ao baixo crescimento comparativamente a outros países e aos sinais de desindustrialização (BRESSER-PEREIRA, 2007); na corrente ortodoxa, a crítica se dirigiu à primazia do aumento de arrecadação como instrumento de garantia do superávit primário e à incapacidade de conter o crescimento das despesas correntes, a que se soma o afrouxamento fiscal no pacote de “políticas anticíclicas”, com a redução e deduções do superávits primários e aporte de recursos do Tesouro no BNDES (VELLOSO, MENDES e CAETANO 2010).

O crescimento econômico da “era da estabilidade” apresenta um cenário de “stop and go” até 2003 e uma acentuação do crescimento a partir de 2004, mas sem implicar recuperação robusta nas taxas de investimento e de evolução da formação bruta de capital fixo. A média de variação do PIB é de 2,3% entre 1995 e 2002 e alcança 3,6% do PIB entre 2003 e 2009 – sendo 4,8% entre 2004 e 2008 (IBGE). A taxa de investimento fica, em média, num patamar inferior até mesmo em relação ao período 1990-1994, quando varia entre 18% e 20%. Entre 1995 e 2009, os picos de investimento ocorrem em 1995 e 2008 (18%) e a taxa oscila entre 15% e 17% nos demais anos – o que revela que o crescimento, quando se acentuou, foi essencialmente alavancado pela demanda interna e atendido pelo aumento de importações (IBGE).

O déficit em transações correntes é crescente entre 1995 e 2001 chegando a 4% do PIB, mas passa a cair de forma sustentável a partir de 2002 e se converte em superávit entre 2003-2007. Em 2008-2009 há nova reviravolta, com déficits na faixa de 1,5% do PIB, refletindo o aquecimento da demanda interna, com aumento de importações e, especificamente, a queda das exportações em face da crise internacional. A NFSP piora entre 1995 e 1999, ficando na média em 2,6% do PIB, mas volta a melhorar a partir de 1999, com a política de superávits primários, alcançando uma média entre 2000 e 2008 de 0,6% do PIB. Somente em 2009, com a política anticíclica, volta a alcançar um patamar mais elevado, na faixa de 3,7%. A melhoria das contas públicas refletidas na NFSP vem a um duplo custo: no lado da receita, há um grande aumento da carga tributária federal, em especial via contribuições sociais – CPMF, PIS e COFINS. A carga tributária federal se eleva, em consequência, de 18,1% do PIB em 1995 para 22,2% em 2002, alcançando o ápice de 24,1% em 2008, com retração para 23,4% em 2009 (SPE/Ministério da Fazenda).

No plano do gasto público, o ajuste fiscal atingiu duramente os investimentos, e não as despesas correntes, que apresentam um ritmo de crescimento constante no período: de 5% em 1988 alcançam 10% do PIB em 1994. Nos dois mandatos de FHC, as despesas correntes ficam, em média, respectivamente, em 21,5% e 22,1% do PIB. Finalmente, no Governo Lula alcançam, respectivamente, 22,7% do PIB entre 2003-2006 e 24,3% no período entre 2007-2009 (STN). O investimento empenhado da União alcança, entre 1995-1998, média de 0,86% do PIB, oscilando para 0,84% do PIB entre 1998-2002. No Governo Lula, a média fica em 0,6% no primeiro mandato, subindo para 1,3% no segundo (STN)⁷. Considerando a estimativa de Gobetti para o investimento efetivamente realizado pela União pelo OGU – com exclusão

⁷ Ver Nota 7.

dos Restos a Pagar Não Processados – os valores são diferentes, mas a tendência é similar: a média entre 1995-1998 é de 0,39%, caindo para 0,34% entre 1999-2002; no Governo Lula, o primeiro mandato marca uma média de apenas 0,28% do PIB, que cresce no segundo mandato para 0,51%. Assim, o primeiro mandato de FHC e o segundo de Lula refletem uma política fiscal expansionista, enquanto o segundo mandato de FHC e o primeiro de Lula são contracionistas (GOBETTI, 2010).

Os principais cortes em relação ao período anterior referem-se à abertura econômica e aos índices de inflação. A taxa de abertura econômica cai no primeiro mandato de FHC – reflexo da timidez nas exportações – mas cresce muito a partir de 1999, chegando a 20,2% em 1999 e 26,6% em 2005 (BCB). O investimento direto estrangeiro sobe de US\$ 1,5 bilhões em 1994 para uma média de US\$ 14,6 bilhões entre 1994-1998, US\$ 24 bilhões entre 1999 – 2002, US\$ 5,3 bilhões entre 2003-2006 e, finalmente, US\$ 29 bilhões entre 2007-2009 (BCB). Os índices de inflação, por último, caem no IPCA de 916% em 1994 para uma média de 9,7% entre 1994-1998; 8,8% entre 1999 – 2002; 6,4% entre 2003 – 2006 e 4,9 % entre 2007-2009 (IPCA).

2.3. A crises e as reformas do Estado.

2.3.1. As crises do Estado.

Como nota Camargo (1989), o que se denomina “crise do Estado” na década de 80 reflete uma superposição de crises, em que se inclui a crise econômica relatada no tópico anterior, mas a ela não se resume; entrelaça-se a outras crises que se refletem no financiamento, na representação e na forma de operação do Estado. A crise econômica sem precedentes deflagrada no segundo choque do petróleo, assim, acelerou o desencadeamento das demais crises que compõem a “crise do Estado”, que, no entanto, têm suas causas e dinâmicas próprias.

A crise econômica inviabilizou, primeiro e como já exposto, o padrão de financiamento que permitia ao Estado agir como núcleo do processo desenvolvimentista. A resistência inicial de ajustar as contas públicas, na década de 1980, desemboca no endividamento e na aceleração inflacionária, que duram até 1994, quando se impulsiona a reforma do regime fiscal.

Em segundo lugar, desenrola-se uma crise de representação do Estado, que se traduz na “crescente incapacidade em absorver em suas estruturas os processos de agregação e representação de interesses econômico-sociais emergentes” (SALLUM JR., 1989, p. 119),

fragilizando o modelo de “corporativismo estatal” (SCHMITTER, 1974) em que o Estado deixa pouco espaço para a articulação autônoma dos grupos de interesse, absorvidos pelas mais diversas formas.

O regime intervencionista articulava em suas estruturas os “interesses econômico-regionais ou econômico-funcionais”, num modelo, acentuado a partir de 1964, que tinha como protagonistas a tecnoburocracia civil e militar, liderando o projeto desenvolvimentista com o suporte do empresariado nacional e internacional – a “tríplice aliança”, de Peter Evans (1980). Sob esta coalizão burocrático-autoritária (BRESSER-PEREIRA, 2007), a parceria com setores do mercado ocorreu por meio de laços pessoais do empresariado junto às administrações paralelas no Estado (LAFER, 2002) – em detrimento da constituição de entidades abrangentes de representação de interesses para defender uma plataforma genérica. Esse formato ficou conhecido como “anéis burocráticos” (CARDOSO, 1975) e, em resposta a esta estratégia de insulamento, como defende Schneider (2004), o próprio empresariado investia em formas de parceria personalistas em setores nos quais a tecnoburocracia agia com elevada discricionariedade – como as empreiteiras de obras públicas na infraestrutura rodoviária.

Na década de 70, esse modelo já revelava sinais de crise: de um lado, pela oposição dentro da própria coalizão, por setores do empresariado a medidas como o “pacote de abril”; acentuando-se essa perda de unidade do modelo nas décadas de 80 e 90 com a perda de capacidade do Estado para liderar o processo de desenvolvimento, em conjunto com a diferenciação dos atores privados que originalmente cresceram à margem dos dispêndios governamentais – conforme explica Evans (2002), “a transformação industrial bem-sucedida torna o capital industrial menos dependente do Estado e abre opções para as alianças alternativas” (p. 294). Em conjunto com esta tendência de complexificação da economia de mercado, emerge uma sociedade civil organizada excluída das formas de decisão política vigente no Estado e “complexa demais para ser absorvida pelos (...) mecanismos de representação/cooptação” do Estado, não mais capaz de controlar a conduta das várias forças sociais (SALLUM JR, 1989, p. 120)⁸.

⁸ “O extraordinário desenvolvimento capitalista (...) foi acompanhado não só de alterações importantes na estrutura social, mas, também, daquilo que Wanderley Guilherme dos Santos chama de complexificação, isto é, o surgimento de uma teia de organizações – novas ou antigas reestruturadas – não imediatamente políticas que articulam e dão identidade coletiva aos agentes sociais, moldam o seu comportamento e veiculam suas demandas. Centenas de associações empresariais, de moradores, de técnicos, de trabalhadores, surgiram paralelamente as formas estatais de representação de interesses. (...) a sociedade extravasa o Estado, tornou-se

A crise, portanto, pressiona as formas de representação do Estado desenvolvimentista, enfraquecendo os padrões de relacionamento entre Estado e Sociedade. Essa crise minou, na década de 80, a legitimidade do Governo Federal, especialmente quando confrontado, a partir de 1982, com a eleição direta dos governadores estaduais em contraste com um Presidente indiretamente eleito. A Presidência perdia sua exclusividade como controladora de recursos políticos, uma vez que os Governadores passavam a ser importantes eleitores nos Estados – o que conferia, também, maior autonomia ao Congresso Nacional, deixando de enfrentar um Executivo que gozava do monopólio dos recursos políticos. As crises econômica e de representação se combinavam para o fortalecimento de novos pólos de poder no cenário político nacional e, por conseguinte, também no subsetor de rodoviarista cuja origem era autoritária.

Por último, o próprio aparelho de Estado legado do regime militar se apresentava em crise, explicitada pela disseminação da imagem de corrupção e ineficiência durante a década de 80. As demais crises colaboravam para expor os problemas históricos da burocracia, construída sob o predomínio de indicações políticas para os cargos públicos, como forma de obtenção de suporte político pelos chefes do Poder Executivo nacional, acompanhada da estratégia de criação de anéis de excelência nas áreas consideradas essenciais para o modelo pretérito.

O emprego combinado das gramáticas da meritocracia e do clientelismo sobrevivera relativamente bem pelo período de expansão industrial das décadas de 60 e 70, mas tinham seus defeitos expostos num contexto de crise fiscal e de representação que marcava a década de 80. O regime militar, através do Decreto-Lei n. 200/1967, antecipara movimentos da futura reforma gerencial numa tentativa, segundo Bresser-Pereira (1998), de superação dos limites do modelo burocrático por uma administração voltada para o desenvolvimento, distinguindo administração direta e indireta e conferindo a autarquias, fundações e empresas estatais uma autonomia de gestão superior ao que então existira. No entanto, a ausência de mecanismos de controle dos entes descentralizados e a fragilidade do núcleo estratégico estatal produziram resultados indesejáveis, como a ineficiência e a sobrevivência de práticas patrimonialistas e fisiológicas. O diagnóstico de baixo desempenho e corrupção no serviço público permearia o debate administrativo nos primeiros anos da Nova República, ganhando mais respaldo com a

complexa demais para ser absorvida pelos seus mecanismos de representação/cooptação. Reciprocamente, a capacidade do Estado de controlar a conduta das várias forças sociais reduziu-se substancialmente”.

enxurrada de indicações políticas nos primeiros anos do Governo Sarney – no subsetor rodoviário, o núcleo técnico do DNER e do GEIPOT seria fortemente afetado por esta deterioração de capacidades.

As três crises explicitadas, portanto, configuram o quadro de “crise do Estado” em que se desenvolve o subsetor de infraestrutura rodoviária nas décadas seguintes. Neste contexto, a reforma do Estado tem três agendas que se desenrolam: a primeira é a agenda fiscal, que tem por escopo adequar os gastos públicos ao novo padrão de financiamento em resposta à crise econômica, mas também à reordenação de forças entre os entes da federação; a segunda é a agenda democrática, que reforma o aparato político-institucional do país, em resposta à crise de legitimidade; por último, a agenda administrativa se desenvolve com vistas a reformar a máquina administrativa federal, incorporando tanto uma reforma burocrática, que enfoca a melhoria do controle e das regras de impessoalidade e isonomia, quanto uma reforma gerencial, voltada para aprimorar a eficácia, eficiência e efetividade dos órgãos públicos federais.

Como já expusemos, as agendas reformistas nem sempre são coerentes, no trajeto e no conteúdo: mudanças abruptas convivem com gradualismos; propósitos democratizantes se confrontam com medidas de emergência; imposições do novo arranjo fiscal constroem demandas de descentralização. O que as une é o fato de comporem a transição de um regime autoritário e economicamente coordenado pelo Estado para um regime poliárquico e menos centrado no Estado. É sob a emergência dessa ampla Reforma do Estado que evoluem nossas “variáveis institucionais”.

2.3.2. A reforma fiscal.

A Lei de Responsabilidade Fiscal é apontada como ponto culminante da reforma das instituições fiscais do país. Embora aprovada em 2000, desde o início da década de 1980 que a reforma integra a agenda das Reformas do Estado, antecedendo a Constituição de 1988 e percorrendo uma trajetória com marcante atuação de técnicos forjados na burocracia econômica (GOUVÊA, 1994)

O ajustamento fiscal entra na agenda pública na crise da dívida, no início da década de 80, quando o Governo Federal inicia tratativas com o FMI para um programa fiscal para os anos 1983 e 1984 como condição para um empréstimo. À época, o diagnóstico era de que urgia aparelhar o Banco Central para fins de registro das operações de endividamento do setor

público consolidado. Caracterizavam as contas públicas a ausência de transparência fiscal, cujo exemplo maior era a existência de mais de um instrumento orçamentário para o gasto público: o OGU, o orçamento das empresas estatais, o orçamento monetário – com a conta movimento como maior exemplo, em que entravam os dispêndios de responsabilidade das autoridades monetárias (BCB e BB) - e a conta da dívida – abrangendo as receitas com a emissão de títulos do governo e despesas com seu resgate - sem mencionar os fundos geridos de modo descentralizado, como no subsetor de infraestrutura rodoviária. A multiplicidade orçamentária implicava a inexistência de um órgão competente para consolidar as contas públicas, uma vez que a competência para gerir os orçamentos passavam por BCB, BB e o Tesouro Nacional, distribuídos no Ministério da Fazenda e na Secretaria de Planejamento da Presidência.

As tratativas com o FMI no início da década de 80 conduziram à definição de um conceito – as Necessidades de Financiamento do Setor Público – NFSP – que servia como uma medida para mensurar o *déficit* público. Mas era medida tímida, pois eram enormes os sinais de descontrole, em especial dos dispêndios realizados por meio da conta movimento do Banco do Brasil. Durante o Governo Figueiredo, com a disparada da inflação e as permanentes dificuldades de fechar o orçamento monetário, foi constituída Comissão de Reordenação das Finanças Públicas, formada por técnicos da Fazenda, do Planejamento, do Banco Central e do Banco do Brasil, no âmbito da qual se propôs, no fim de 1984, uma série de medidas que procuravam reorganizar o controle financeiro e orçamentário sobre os gastos públicos. As grandes resistências enfrentadas, dentro do próprio Governo e de suas entidades (BB à frente), levou a que esta primeira tentativa naufragasse⁹. Nos anos seguintes, quando a crítica aos remédios ortodoxos de controle do gasto imperava no Ministério da Fazenda, medidas ainda mais importantes de reforma das instituições fiscais e orçamentárias do país tomaram corpo.

⁹ Maílson da Nóbrega, um dos integrantes da Comissão, explica o fracasso da proposta, refletindo as dificuldades do Governo para lidar com uma poliarquia nascente: “A derrota pode ser explicada por três fatores. O primeiro foi nossa inexperiência em lidar com assuntos de tamanha repercussão social e política. Todos nós tínhamos feito carreira durante o regime militar. Não tínhamos o hábito de atentar para a opinião pública. Falhamos em realizar um trabalho de convencimento de atores sociais relevantes, principalmente os funcionários do BB. Fomos traídos pela ingênua idéia de que a obviedade das reformas dispensava a conquista dos segmentos por elas atingidos. O segundo fator foi o ambiente político da época – os últimos dias do regime militar -, que favorecia a aceitação de teses conspiratórias e retirava o estímulo do governo para lutar por idéias. O terceiro foi o lobby do Banco do Brasil. Formou-se uma frente composta por sindicatos, pela bancada do BB na Câmara – doze deputados federais que eram funcionários licenciados, entre eles o líder do governo -, o presidente do Tribunal de Contas e o ministro da Agricultura”. (NÓBREGA, 2005, P. 303)

Assim ocorreu primeiro, sob o Ministério de Dílson Funaro, que desarquivou a proposta em 1986 e logrou extinguir a conta movimento do BB. Também neste Ministério foi criada a Secretaria do Tesouro Nacional como órgão centralizador da execução financeira. Sob o Ministério de Bresser-Pereira, extinguiu-se a função de fomento do BCB, transferiu-se a gestão da dívida para a Fazenda e foi determinada a unificação do Orçamento da União, com a extinção do Orçamento Monetário. A proposta orçamentária de 1988 pela primeira vez contemplava um OGU que atendia aos princípios da universalidade e unicidade. Na Constituinte, foram fortalecidos os rumos da reforma, com a previsão de Lei Complementar para dispor sobre finanças públicas e para fixar os limites de despesas com pessoal ativo e inativo; a consagração, na esfera constitucional, da universalidade orçamentária, incluindo a proibição de vinculação de impostos a órgão, fundo ou despesa – com as exceções previstas na própria Carta; e a criação do PPA em substituição ao Orçamento Plurianual de Investimento e da Lei de Diretrizes Orçamentárias, para prever anualmente “as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente”.

Merece destaque a proibição da vinculação de receitas de impostos a fundos, pela importância que teve sobre o subsetor de infraestrutura rodoviária. A vinculação de recursos a fundos foi criada como instrumento dos planos de investimento, nos quais se destacavam os investimentos em transportes e energia. A partir de meados da década de 70, com a criação do Fundo Nacional de Desenvolvimento, passou-se a desvincular recursos dos Fundos Setoriais para a gestão da Secretaria do Planejamento. No início da década de 80, com a Emenda Calmon, inicia-se novo processo de vinculação de receitas, mas com prioridades diferentes, desta feita, para a área social¹⁰. Essa tendência foi afirmada na Constituição: a vinculação prevista era para a Educação.

A agenda de reforma institucional ficou em segundo plano entre 1988 e 1994, período em que a aceleração inflacionária induzia os Governos a “ajustes precários”, (GIAMBIAGI e ALÉM, 2000). Somente no contexto do Plano Real que as mudanças institucionais seriam retomadas, com a criação do FES (depois FEF e DRU), para permitir a contenção fiscal dos recursos vinculados. Novas medidas institucionais tomaram curso, num cenário de fragilização dos Estados, cujas crises foram impulsionadas especialmente pelo aumento do

¹⁰ Como assinala Core (2006), “esse novo ciclo de vinculações marcou uma importante reorientação nas prioridades de despesas, em favor da área social, em detrimento da área de infra-estrutura econômica”, o que implicaria “aumento significativo nas despesas correntes, considerando que os gastos sociais são majoritariamente correntes, com a conseqüente redução de investimentos” (p. 229/231).

gasto com o funcionalismo (em que se destacam aumentos generosos concedidos por administrações estaduais ao fim de 1994) e o peso da folha de inativos sobre os orçamentos estaduais.

Em verdade, o período posterior à constituinte não foi acompanhado por um regime de restrição orçamentária forte para os entes subnacionais, que aceleravam seus gastos para além da expansão das receitas. Nos Estados, com os governadores fortes e facilidades disponíveis de financiamento, este artifício se refletiu na expansão de gastos por meio do uso de recursos de bancos e empresas estatais estaduais, pelo imposto inflacionário e pelo regime de endividamento de restrições orçamentárias fracas, na medida em que a União contribuía financeiramente com os Estados endividados, o que culminou com a crescente participação dos Estados na dívida total do setor público (FERREIRA JR., 2006). O regime *de restrições orçamentárias fracas* foi seriamente afetado com a eliminação do imposto inflacionário para as três esferas de Governo e a União passou a criar condições rígidas para a rolagem das dívidas estaduais.

A fragilidade fiscal dos Estados era um elemento de risco ao processo de estabilização. Assim que, no primeiro mandato de FHC, foi entabulado o processo de renegociação das dívidas dos Estados, consagrados com a aprovação da Lei Federal n. 9.496/1997¹¹. Esse conjunto de inovações no regime fiscal dos Estados precedeu a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar n. 101), aprovada em maio de 2000, que sistematizava princípios, regras e sanções referentes ao regime fiscal dos entes da federação. Além de tratar de limites para despesa com pessoal, a LRF enrijeceu as normas para a contração de despesa e para realização de operações de crédito, dispôs sobre os limites de endividamento e sobre a gestão transparente do gasto público. A reforma fiscal alterou as regras do jogo da despesa pública, mas também reposicionou atores na arena institucional do investimento público, reduzindo a autonomia do subsetor rodoviário perante a burocracia econômica.

¹¹ Entre as medidas impostas pela União no processo de renegociação, destacaram-se a privatização ou transformação em bancos de fomento dos bancos estaduais, o maior controle sobre as antecipações de receitas orçamentárias, a inibição do uso de precatórios para pagamentos de despesas correntes, a privatização de empresas estaduais e a aprovação da reforma administrativa. Além disso, a Lei Camata (Lei Complementar n. 96) estabeleceu os limites de despesas com pessoal previstos na Constituição Federal – com o que contribuía a reforma administrativa aprovada em 1998, a qual flexibilizava regras constitucionais para demissão de servidores.

As transformações ocorridas, em conjunto com a primazia do Ministério da Fazenda nos planos de estabilização e nas medidas de ajuste fiscal tiveram por efeito fortalecer o controle e poder de veto das burocracias econômicas localizadas nos Ministérios da Fazenda e, em menor grau, do Planejamento, em face do processo de unificação de todas as despesas do Governo no OGU. Ademais, entre 1985 e 1994, o ambiente de baixa coordenação favoreceu o fortalecimento de burocratas da área fazendária, que ganharam e autonomia e influência (LOUREIRO e ABRÚCIO, 1998)¹². Essa autonomização se mantém no pós-Plano Real, inclusive como estratégia do Governo FHC, que se utiliza fortemente da burocracia fazendária para coordenação da máquina pública¹³. Durante o Governo Lula, a Casa Civil ganhou, especialmente no segundo mandato, proeminência na coordenação das ações governamentais. Nem por isso os Ministérios da Fazenda e, na gestão orçamentária, do Planejamento, deixaram de figurar como atores centrais de controle e veto no subsetor rodoviário.

2.3.3. A reforma democrática.

O contexto político da abertura, em que o Poder Executivo Federal sofria crises superpostas, contribuiu para um processo de redemocratização em que inexistia uma coalizão que liderasse consensos capazes de implementar uma agenda substantiva de políticas. O processo de redemocratização se inicia, é certo, antes da Constituinte de 88, com um conjunto de medidas como eleições diretas para governadores, liberdade para a criação de partidos, descentralização tributária para estados e municípios, entre outras. Naturalmente, ao se incluir

¹² “É interessante destacar do ponto de vista da estruturação do aparato burocrático que a ausência de orientações políticas claras e definidas por parte de um governo politicamente fraco acabou favorecendo a emergência de um grupo relativamente estável de executivos públicos, constituído basicamente por altos funcionários de carreira da área de finanças públicas (Tesouro, Receita. etc.), acrescido ainda, mas em menor proporção, de funcionários “emprestados” das fundações, das empresas públicas e sociedades de economia mista. Este grupo burocrático permanece no poder desde essa época até hoje, e tem tido um papel fundamental nos momentos de transição de governo ou de ministro, na adaptação do saber técnico-acadêmico para a lógica do ambiente governamental e até mesmo - ou por vezes sobretudo - no sentido de adequar os critérios técnicos à lógica política de nomeação, pois tal grupo é conhecido por sua capacidade de articulação com os vários atores políticos *strictu sensu*. (p. 6)

¹³ “O importante é notar que não só as razões econômicas e burocráticas — crise fiscal e insulamento da área econômica sobre as demais — e nem as conjunturais — o papel de primeiro ministro informal exercido por Fernando Henrique na Fazenda e o sucesso do Plano Real — explicam por completo a autonomização do MF. O aumento do poder do Ministério da Fazenda deriva, em grande medida, da engenharia institucional adotada pelo presidente Fernando Henrique Cardoso para fortalecer-se na montagem de seu gabinete ministerial. (...) Sabendo da impossibilidade de governar sem formar coalizões políticas para a montagem do gabinete ministerial, o presidente Fernando Henrique Cardoso transformou o MF no principal instrumento — embora haja outros importantes, como os secretários executivos — de controle da delegação do poder dos que são nomeados ao alto escalão governamental. O imperativo fiscal que guiou sua gestão foi peça fundamental na legitimação desta engenharia institucional. Mas a proximidade da equipe econômica com o presidente, a qualidade técnica do alto escalão do MF e a posição proeminente dos “esplanadeiros” neste Ministério também foram fatores importantes no processo de autonomização da Fazenda” (p. 11)

no pacto político a realização de uma Assembléia Constituinte, essa agenda deságua nesta instância constitucional.

O deslocamento ao Congresso do desafio de liderar o processo de transição não eliminou a ausência de consensos que se observava nas forças políticas e sociais. A coalizão que presidia a transição era heterogênea e os partidos políticos, aos quais poderia caber o papel de articular consensos, padeciam de dificuldades históricas para cumprir tal função. Esse quadro se refletiu na Constituinte¹⁴. Contribuiu para essa dinâmica da abertura política o formato de condução dos trabalhos: organizados sem um projeto unificador prévio, os dispositivos constitucionais foram firmados em subcomissões e comissões até chegar a sua poderosa Comissão de Sistematização¹⁵. Dessa forma, a Constituição de 1988 chancelou um pacto político-institucional que abrigava heterogêneos atores políticos e sociais e que, na ausência de pactos substantivos, adotam estratégias de garantia de direitos no corpo da Carta Política. Esta nasce, então, *como ordenamento não apenas da organização política, mas também de políticas públicas*, em boa parte sujeito a regulamentação por leis disciplinadoras. Para Prezeworski (1994, 118), “adotou-se uma nova constituição com pleno conhecimento de que ela não poderia ser cumprida, com o objetivo explícito de reduzir a intensidade dos conflitos através da promessa de que, futuramente, todos os tipos de demandas seriam atendidos”.

A primeira característica a se destacar, portanto, foi a produção de um novo ordenamento constitucional, como assinalam Arantes e Couto (2006), caracterizado “por ter constitucionalizado formalmente diversos dispositivos que representam, na verdade,

¹⁴ “Na Constituinte, esse processo traduziu-se na extrema mobilidade e fragmentação das coalizões em flagrante descompasso com os alinhamentos e as lideranças partidárias. Os critérios que presidiram esses arranjos basearam-se nos compromissos pessoais e corporativos de cada constituinte, variando em função da especificidade dos temas abordados. Por outro lado, foi esta maleabilidade pouco ortodoxa das coalizões que viabilizou os acordos selados em torno dos grandes temas da Constituinte, permitindo – embora contraditoriamente – maior aproximação entre as demandas diferenciadas da sociedade e os resultados obtidos. Resta a constatação de que os acordos parciais revelam entre si baixa consistência, como ocorre, por exemplo, nos capítulos cruciais referentes à ordem econômica e à ordem social, cujos preceitos oscilam do excessivamente liberal ao intervencionista, ora no sentido conservador, ora progressista. Tal situação de inconsistência do acordo jurídico-institucional – manifesta pelos atores políticos relevantes dentro e fora da Constituinte – contribui fortemente para criar focos de ilegitimidade da ordem civil” (Diniz e Camargo, 1989, p. 15/16)

¹⁵ Lamounier (1990) a classifica como “uma organização fortemente descentralizada: subcomissões e comissões temáticas fariam os estudos iniciais, ouvindo a sociedade e votando relatórios preliminares; encerrada essa fase, uma Comissão de Sistematização de 97 membros (cuja presidência coube também ao Senador Afonso Arinos), encarregar-se-ia de preparar o projeto final a ser votado pelo plenário. O projeto constitucional foi finalmente levado a uma primeira votação em plenário no princípio de 1988. Uma vez que não se formou nenhum bloco monolítico no Congresso, o voto majoritário, na maior parte dos artigos, teve que ser negociado e renegociado vezes sem conta” (p. 82).

características de políticas governamentais com fortes implicações para o *modus operandi* do sistema político brasileiro”. Isso implicou para os sucessivos governos, as necessidades de “modificar o ordenamento constitucional para poder implementar parte de suas plataformas de governo” e “construir amplas maiorias legislativas (...) para superar o engessamento prévio a que foi submetida a agenda governamental”, além de “causar impacto significativo sobre o funcionamento do sistema de justiça, na medida em que o Judiciário, e especialmente seu órgão de cúpula – o Supremo Tribunal Federal (STF) –, passa a ser mais acionado para controlar a constitucionalidade das leis e demais atos normativos (...) nem sempre relativos a princípios constitucionais fundamentais, mas freqüentemente relativos a políticas públicas”. No subsetor de infraestrutura, essa caráter de *policy* das regras constitucionais em áreas como a ambiental, indígena e territorial propiciaram instrumentos poderosos de acesso às políticas e de recurso ao Poder Judiciário, especialmente ao Ministério Público, que se constituiu em ativo ator nestas áreas.

Em segundo lugar, a agenda da redemocratização se traduziu no fortalecimento dos outros poderes *vis-à-vis* o Poder Executivo. O Legislativo, que já se tornara protagonista no próprio processo constituinte, retomou poderes para intervir no processo orçamentário, através de emendas e aprovação de créditos especiais e suplementares – o que passou a influenciar bastante a pressão sobre o orçamento de investimentos que, por ser discricionário, ficou mais sujeito à ação parlamentar na destinação de obras e recursos para suas bases eleitorais.

Em acréscimo, o Legislativo ganhou poder de controle sobre os atos do Poder Executivo, particularmente com a força conquistada pelo Tribunal de Contas da União como órgão de controle externo de apoio ao Legislativo. A Constituição ampliou a jurisdição e as atribuições do TCU e lhe conferiu novas. Entre as inovações que fortaleceram o Tribunal, foi extinta a rejeição das representações do Tribunal junto ao Congresso Nacional através de decisão por decurso de prazo e ampliado seu poder de punição. Os critérios de análise dos atos administrativos pelo Tribunal foram ampliados: para além dos aspectos formais, caber-lhe-ia apurar a sua economicidade e legitimidade. O contexto político contribuiu para que, após a Constituinte, o TCU ganhasse ainda mais poder com o crescimento da agenda de combate à corrupção, em face dos escândalos que assolaram a Nova República, como o impedimento do Presidente Collor e a CPI do Orçamento.

E o TCU ocupou esses espaços, ganhando maior competência na fiscalização de obras públicas a partir de 1995 e, em 1997, com a criação do programa FISCOBRAS de auditoria anual sobre obras públicas. Ademais, sucessivos dispositivos da LDO lhe outorgaram, a partir

de 2000, dever de encaminhar anualmente ao Congresso Nacional lista de obras com irregularidades graves que recomendassem paralisação – que, se aprovadas pelo Congresso, constariam da Lei Orçamentária como proibidas de receber recursos - assim como se passaram a estabelecer na Lei regras sobre a submissão das contratações de obras aos limites de preços constantes do Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil - Sinapi, mantido pela Caixa Econômica Federal – parâmetro que passou a ser intensivamente usado pelo Tribunal – e, para o setor rodoviário, o SICRO, do DNIT. O próprio Tribunal expediu em 1998 a Instrução Normativa n. 027, através do qual submete toda proposta de concessão a sua prévia análise – consolidado interpretação que assumira já desde o ano de 1994 – institucionalizando sua ativa atuação na modelagem das concessões rodoviárias.

No Poder Judiciário, além de serem constitucionalizadas políticas governamentais, induzindo a um processo de “judicialização de políticas públicas”, a criação de direitos coletivos e a ampliação dos instrumentos legais de acionamento da Justiça – como a Ação Civil Pública, a Ação Popular, a ampliação do número de atores legitimados para propor Ações Diretas de Inconstitucionalidade – em conjunto com a instituição de novos tribunais, estimularam a adoção de novos padrões de ação pelas organizações sociais, atores políticos e privados (ARANTES, 2006). Um ator relevante no processo de judicialização também fortalecido foi o Ministério Público, que conquistou autonomia junto ao Poder Executivo, bem como um rol de direitos coletivos e difusos a defender através dos novos instrumentos legais.

Em terceiro lugar, o novo modelo federalista impulsionou um processo de descentralização, não acompanhado, porém, de um aprimoramento no processo de coordenação federativa, como explica Abrúcio (2007), eis que entre a década de 80 e 1994, vigorou “um federalismo estadualista, não-cooperativo e muitas vezes predatório”¹⁶. Com a conjuntura crítica em que se constituiu o Plano Real, o Governo Federal reconquistou condições para fazer uso de mecanismos de coordenação federativa, como de fato o fez em

¹⁶ “O fortalecimento dos governos estaduais resultou na configuração de um federalismo estadualista e predatório. Estadualista porque o pêndulo federativo esteve a favor das unidades estaduais em termos políticos e financeiros, pelo menos até 1994, com o Plano Real. Este aspecto estava igualmente presente no comportamento atomizado e individualista dos governadores, cujo fortalecimento não resultou numa coalizão nacional em torno de um projeto de hegemonia nacional, mas sim em coalizões pontuais e defensivas para manter o *status quo*. O caráter predatório do federalismo brasileiro resultou do padrão de competição não-cooperativa que predominava nas relações dos estados com a União e deles entre si. Desde o final do regime militar, as relações intergovernamentais verticais tinham sido marcadas pela capacidade dos estados repassarem seus custos e dívidas ao Governo Federal e, ainda por cima, não se responsabilizarem por este processo, mesmo quando assinavam contratos federativos.”

algumas políticas públicas – inclusive no setor de infraestrutura rodoviária, mediante as delegações aos Estados da malha federal.

Em quarto, a Carta de 1988 constitucionalizou direitos e políticas que concederam acesso e poderes de intervenção na formulação e implementação de políticas. Assim ocorreu, em primeiro, pela constitucionalização de direitos coletivos de participação e controle, disseminados por vários dispositivos, que inclusive impuseram o dever de criação de conselhos. Em segundo, a partir da introdução de normas sobre direitos difusos e coletivos. Para o campo institucional do investimento público, destaca-se a pré-condição da sustentabilidade ambiental para implementação dos grandes projetos que potencialmente interferissem no meio ambiente.

O meio ambiente como variável relevante na definição de projetos públicos e privados já ingressara na agenda governamental desde a década de 70 com a Conferência Mundial de Estocolmo, em 1972, e, no Brasil, ganhara respaldo legal com a Lei Federal n. 6.938, de 1981, que criou a Política Nacional de Meio Ambiente. O tema ganhou capítulo próprio na Constituição, do qual constou, inclusive, a exigência de, na forma da lei, estudo prévio de impacto ambiental, “a que se dará publicidade, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente” (art. 225, IV). O tema ganhou corpo nos anos seguintes, passando a integrar etapa indissociável de qualquer projeto de infraestrutura: em 1997 o CONAMA expediu a Resolução n. 237, disciplinando o processo de licenciamento ambiental, abrindo espaço para uma crescente centralização da expedição de licenças ambientais no âmbito do IBAMA, com atuação de uma série de órgãos intervenientes.

Essa atuação de órgãos intervenientes passou a expressar, na verdade, um licenciamento “sócio-ambiental”, em que o processo passou a incorporar demandas – para além de impactos ambientais – compensatórios a um conjunto de atores sociais afetados pelos empreendimentos públicos, servindo, assim, como mecanismo de resgate de dívidas sociais mais do que de análise de impacto ambiental. Essas mudanças conduziram a um aumento do conflito no processo de licenciamento ambiental, o que afetaria os programas de investimento na infraestrutura rodoviária.

Por fim, a perda relativa de poder do Poder Executivo no período instável após a Constituição Federal de 1988 fermentou vasta discussão sobre os efeitos do sistema eleitoral e federativo sobre a capacidade de o Poder Executivo implementar políticas reformistas. O argumento originário da ingovernabilidade era de que num regime presidencialista com eleição proporcional de lista aberta para a Câmara, nível de institucionalização do sistema

partidário incipiente e governadores com elevado poder político, as instituições sofreriam de uma armadilha provocada pelo “excessivo número de pontos de veto” (AMES, 2002) – recursos e empregos públicos eram os instrumentos disponíveis para um Executivo encalacrado tomar decisões e aprovar legislações. Nas regras eleitorais estariam as origens da indisciplina e da fragmentação partidária, convergindo para a conclusão de que as instituições políticas brasileiras traziam incentivos negativos para a governabilidade democrática e impediriam a implementação das reformas do Estado: ou o Executivo não governa ou o faz autoritariamente, como se houvesse uma “democracia delegativa” (O’DONNELL, 1993). Os Governos Sarney e Collor pareciam confirmar a hipótese, mas a estabilização de um modelo de governo de coalizão, especialmente após o mandato do Presidente Fernando Henrique, foi acompanhada de uma revisão também na literatura. Trabalhos mais contemporâneos contestaram a visão de que o regime constitucional produzia um desequilíbrio em desfavor da governabilidade, sendo apontada razoável estabilidade do sistema partidário no Parlamento por Limongi e Figueiredo (2002). Pereira e Muller (2002;2004) sustentam que a governabilidade é alcançada pelo Presidente da República (por meio do controle das emendas parlamentares), ao custo de uma predominância do Poder Executivo sobre o Poder Legislativo.

Contudo, não é unânime a crença de que, ao contrário da falta de governabilidade com poder disperso, teríamos governabilidade com poder concentrado. Palermo (2004) e Amorim Neto (2006) defendem a ideia de que há redução do conflito potencial entre o Executivo e o Legislativo quando os governos são formados por gabinetes de coalizão com forte apoio parlamentar, ou seja, com compartilhamento de poder. Os Governos FHC e Lula seriam, assim, os modelos de governabilidade por coalizão, em que o Presidente alcança poderes amplos para comandar a agenda pública e implementar políticas, mas submetido a compartilhar poder com sua base de apoio – como no subsetor de infraestrutura rodoviária, que passou desde Sarney a Lula – com a exceção do Governo Collor – passou a ser objeto de barganha política intensa.

Como se observa, o padrão de governabilidade por coalizão não assegura autonomia Presidencial para implementar sua agenda em todas as áreas, requerendo compromissos, inclusive variáveis em relação às políticas públicas de que tratemos. Nos setores de infraestrutura, por exemplo, predominam as nomeações pelo critério partidário, o que não raramente requer a adoção de mecanismos paralelos de controle por parte do Presidente – a exemplo do Avança Brasil e do PAC, como veremos. Nesse sentido, Alston et. al (2006) defendem que o equilíbrio alcançado na coalizão presidencial é dinâmico e variável em

relação ao assunto. As características de uma política específica dependem da capacidade de o Executivo e seus líderes partidários oferecerem incentivos apropriados que garantam retornos eleitorais aos parlamentares de sua base de apoio. O Executivo concentraria esforços em ganhar autonomia para conferir à política macroeconômica – em face da qual responde diretamente ao eleitorado – a adaptabilidade e a estabilidade desejáveis, concedendo aos parlamentares, nas políticas que se referem a suas bases eleitorais, os recursos necessários para conquistar apoio legislativo.

Haveria políticas insuscetíveis a choques externos ou alternâncias políticas, como é o caso de saúde e educação, dado a institucionalização obtida a partir da vinculação de verbas orçamentárias; e políticas residuais, sujeitas aos choques externos e à alternância política. Dessas dinâmicas resultam grupos de políticas públicas com características dessemelhantes: “estáveis e adaptáveis” (ex. macroeconômica), fisiológicas (ex. transferências regionais), políticas “rígidas” (ex. saúde) e “residuais” (ex. infra-estrutura). O problema dos investimentos em infra-estrutura é seu caráter residual: nesses setores que o Executivo tem mais flexibilidade para manejar recursos para cumprir as metas fiscais, sendo também nessa rubrica que os parlamentares têm a prerrogativa de emendar a LOA, pressionando por um intenso processo de fragmentação em pequenas obras em desfavor da necessidade de controle fiscal. (ALSTON et al., 2006)

2.3.4. A reforma administrativa.

A reforma do aparelho do Estado pode contemplar desde uma agenda de construção burocrática – estabelecimento de cargos e carreiras preenchidos mediante critérios meritocráticos, processos impessoais de contratação, controle dos atos e processos – a uma agenda gerencialista, preponderante nas reformas das últimas décadas, nas quais foram hegemônicos os imperativos de gestão por resultados, flexibilização de estruturas e processos, descentralização e delegação de atividades para a iniciativa privada ou organizações sem fins lucrativos (BRESSER-PEREIRA, 1998). Embora não necessariamente contraditórias entre si – e até mesmo contendo complementaridades - as chamadas reformas burocrática e gerencial têm elementos de tensão, consistente na primazia de mecanismos de controles diferentes: o controle de processos, na primeira, e o controle por resultados, na segunda (POLLITT e BOUCKAERT, 2000).

O capítulo sobre Administração Pública da Constituição Federal reflete a preocupação de, removendo os abusos proporcionados pelos descontroles das décadas pretéritas, instaurar-

se o “universalismo de procedimentos” como regra através da consolidação de um padrão burocrático de Administração, refletido em maiores controles sobre licitações e contratos e seleção de pessoal, aplicáveis inclusive sobre entes da administração indireta – estatais, autarquias, fundações. A Constituição incorporava uma agenda burocrática de reforma da administração, fortalecendo os princípios da impessoalidade e da igualdade, assim como os mecanismos de controle.

As iniciativas governamentais no período, a seu turno, foram dispersas. No Governo Sarney, sua dispersão se deu em inúmeras comissões e, inclusive, num segundo momento, entre o Ministério da Reforma Administrativa e a Secretaria de Planejamento. Caminhou-se apenas na criação da Escola Nacional de Administração Pública – ENAP, no início dos processos de privatização – estes, porém, restritos num primeiro momento a enxugar o portfólio de investimentos do BNDES – e na edição do Decreto-Lei n. 2.300/1986, que regia licitações e contratos celebrados pela Administração Pública, visando a atacar o discricionarismo nessa área¹⁷. O Governo Collor, por sua vez, deu início a um processo de reforma administrativa que incorporava temas do movimento “gerencialista”, mas de forma atabalhoada, reduzindo e extinguindo estruturas administrativas e demitindo parte da força de trabalho. Logrou aprovar no Congresso Nacional o Plano Nacional de Desestatização, embora neste Governo apenas tenham sido alienadas empresas de grande porte historicamente controladas pelo Estado, mas não prestadoras de serviços públicos – o que só ocorreria nos governos subsequentes.

A sucessão de escândalos de corrupção no início da década de 90 reforçou a agenda do controle burocrático da reforma administrativa. O impedimento do Presidente e a repercussão das CPIs – como a do orçamento e das obras inacabadas – criaram as condições para o fortalecimento ainda maior de órgãos controladores – como TCU e Ministério Público, que tiveram suas leis disciplinadoras aprovadas no período – e uma série de leis relacionadas ao aprimoramento dos instrumentos de controle, como a Lei de Improbidade Administrativa e a nova Lei de Licitações (Lei n. 8.666/93). A Lei n. 8.666/93 valorizava o dever de licitar, vedava a participação do construtor na elaboração do projeto básico de obras e a busca de

¹⁷ O jurista Saulo Ramos, então Consultor Geral da República, anota que “o Brasil não tinha uma lei que regulasse as licitações públicas e o contrato administrativo. Simplesmente não tinha. Havia algumas regras para licitação, baixadas pelos militares no Decreto-Lei n. 200; e o contrato administrativo ... tinha como referência o Código de Contabilidade da União, de 1928” (2007).

financiamento pelos contratados (SUNDFELD, 2005).¹⁸ Contribuindo para isso, as décadas de 80 e 90 assistem a uma deterioração da capacidade dos órgãos setoriais no Poder Executivo, com destaque para os órgãos de infraestrutura, que assistiam a uma fuga de técnicos para a iniciativa privada, aposentadorias e intensa disseminação de indicações políticas¹⁹.

Em 1995, com a estabilização econômica e a eleição de Fernando Henrique com uma plataforma reformista, a agenda gerencial, sob a liderança do Ministério da Administração e Reforma do Estado conduzido por Luiz Carlos Bresser-Pereira, ganhou novos impulsos, que terminaram por ser explicitados no Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (BRASIL, 1995). As diretrizes da Reforma foram plasmadas na criação de qualificações a entidades estatais (agências executivas) e não estatais (organizações sociais e de da sociedade civil de interesse público) para assumirem, respectivamente, a prestação de serviços exclusivos de Estado e de serviços não-exclusivos com externalidades positivas, controladas por intermédio de contratos de gestão por resultados, em troca de maior autonomia gerencial. A infraestrutura econômica e sua regulação ficariam praticamente fora das atribuições do MARE. Os processos de privatização, de criação de marcos regulatórios e de Agências Reguladoras observaram a dinâmica própria de cada setor – com seus atores e peculiaridades próprios. Apesar dessa trajetória fragmentada, as transformações foram relativamente muitas neste campo²⁰.

¹⁸ Segundo Sundfeld (2005), “o resultado foi uma disciplina normativa exigindo rigidez no procedimento, objetividade absoluta no julgamento (em regra, feita pelo menor preço) e a definição prévia, pela Administração, de todos os detalhes das prestações do contratado; ademais, proibiu-se a inclusão de financiamentos entre os encargos do contratado”.

¹⁹ Como assinala Barat (2007): “em fins dos anos 1980 e início dos anos 1990 ocorreu a desestruturação das organizações públicas e dos núcleos de inteligência governamental”, eis que a “ênfase nas políticas de curto prazo, em razão das crises inflacionárias e constantes ameaças de hiperinflação, diminuíram a importância do planejamento de longo prazo, das estratégias de crescimento e da formulação de políticas públicas consistentes para as infra-estruturas”.

²⁰ A exemplificar: (i) criação do marco legal das concessões e permissões de serviços públicos, através das Leis Federais n. 8.987/1995 e n. 9.074/1995; (ii) aprovação das Emendas Constitucionais n. 7 (permitindo o transporte de mercadorias na cabotagem e a navegação interior por embarcações estrangeiras), n. 8 (permitindo a exploração, mediante autorização, concessão ou permissão, os serviços de telecomunicações, e a criação de um órgão regulador); (iii) aprovação de marcos regulatórios de setores como portos, (Lei Federal n. 8.630/1993), telecomunicações (Lei Federal n. 9.472/1997), energia elétrica (Leis Federais ns. 9.074/1995, 9.427/1996, 9.468/1998, 10.438/2002, 10.848/2003) e autorização legal para delegação de portos e rodovias para administrações estaduais, responsáveis por tocar programas de arrendamento e concessões; (iv) instituição de agências reguladoras de setores de utilidades públicas, como transporte (ANTT e ANTAQ), energia (ANEEL), telecomunicações (ANATEL) e água (ANA); (v) alienação do controle de empresas estaduais de distribuição de energia, de subsidiárias da então holding Telebrás, outorga de concessões nos setores de transporte (rodoviário e ferroviário) e de arrendamentos no portuário; (vi) desenvolvimento de empreendimentos estruturados como

Referidas transformações institucionais criaram marcos que oportunizaram a realização de investimentos privados no transcorrer dos anos 90. No segundo Governo FHC, embora a agenda do Plano Diretor tenha se enfraquecido, a criação do “Avança Brasil”, que contemplava um conjunto de investimentos públicos e privados em infraestrutura, manteve a agenda de inovações gerenciais nos setores de infraestrutura, inclusive com o nascimento da ideia de uma Lei de PPP para complementar a de Concessões²¹. O Governo Lula patrocinou a ideia de PPPs, com a aprovação, ao fim do ano de 2004, da Lei n. 11.079/2004. Neste Governo, contudo, a agenda gerencialista arrefeceu, embora o Governo tenha dado continuidade, por exemplo, a concessões nas áreas de Energia e Transportes; continuou crescente, por outro lado, a agenda de fortalecimento dos órgãos de controle com o TCU ampliando seu campo de fiscalização, mas também com a consolidação da CGU como órgão de controle interno federal.

A agenda burocrática ganhou impulsos. O Governo FHC procurara fortalecer carreiras estratégicas na Administração Federal. O Governo Lula inicialmente patrocinou a contratação não seletiva aos núcleos estratégicos e, posteriormente, a partir do fim do primeiro mandato, ampliou o número de concursos e a remuneração de inúmeras carreiras do chamado ciclo de gestão, assim como criou novas carreiras, a exemplo da carreira de Analista de Infraestrutura, destinada a engenheiros para supervisionar as obras públicas a cargo do Governo. Ao fazê-lo, chegou a manifestar o Presidente da República um *déficit* da capacidade do Poder Executivo para implementar políticas, em comparação com os órgãos responsáveis pelo controle – cujas ações de fiscalização passaram a se chocar crescentemente com o Poder Executivo. Em fato, ao contrário dos órgãos de controle e das burocracias fazendária e orçamentária – as quais contaram com razoável blindagem no período, autonomizando-se – os órgãos executores da infraestrutura econômica mantiveram baixo nível de desempenho, agravando-se com o longo período de baixos investimentos públicos em infraestrutura, o que afetou sua capacidade, assim como da iniciativa privada nesses setores. A parca capacidade dos órgãos públicos e das empresas privadas – sejam construtoras, sejam projetistas – passou a integrar o discurso governamental²².

project finance e de expertise no financiamento do processo de desestatização (BNDES) e na regulação (Agências Reguladoras).

²¹ Entrevista de Luiz Antônio Athayde, gerente do programa respectivo no Avança Brasil, ao autor.

²² Como exemplifica nota do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (2010), ao tratar da baixa execução existente mesmo em momentos de bonança financeira: “Esse incremento no volume de recursos expôs

A agenda da reforma administrativa, assim, reflete um processo de iniciativas para melhoria do desempenho – a agenda gerencial – em conjunto e, às vezes, em oposição, a um processo de fortalecimento do controle sobre os atos públicos; na maioria das vezes este último sobrepujando aquele, dinâmica esta que se acentuou conflitos sobretudo com o TCU durante o Governo Lula, como o demonstraram as várias manifestações públicas do Presidente e auxiliares seus²³.

2.4. Conclusão: as trajetórias das variáveis estruturais.

A trajetória política das duas décadas recentes se traduz num *contexto político* de reequilíbrio da correlação de forças no subsetor de infraestrutura rodoviária, com ampliação do pluralismo e dos poderes de veto e acesso. Esses poderes se elevam no fortalecimento de uma burocracia econômica – já forte no regime pretérito, como mostra o trabalho de Gouveia (1994) - com respaldo para conter o endividamento e o descontrole nos gastos públicos; na consolidação de uma poliarquia com mais atores políticos aptos a influenciar e vetar iniciativas governamentais, mais arenas decisórias disponíveis e, finalmente, no fortalecimento de órgãos de controle sobre o Governo Federal. O resultado consiste em maiores contradições entre arenas decisórias e maior pluralismo na própria arena decisória do investimento público rodoviário.

um conjunto de problemas que caracterizam a fragilidade de um Estado, e mesmo de um País, que não estava preparado para investir. O que está ocorrendo é a passagem de um Estado preocupado sobremaneira com controle das contas públicas, que tencionava delegar para o mercado a maior parte da provisão de infraestrutura, para um Estado protagonista do processo de desenvolvimento, que tem nos investimentos públicos um importante instrumento para acelerar o crescimento econômico, gerar emprego, distribuir renda e ofertar a infraestrutura necessária ao bem-estar da sociedade.” (...) A paralisia do setor de infraestrutura nas últimas três décadas é outra responsável pela baixa qualidade dos projetos, visto que, no setor privado, desmobilizou empresas de engenharia elaboradoras de projetos, e, no setor público, desestimulou a demanda por servidores especializados na elaboração e análise dessa ferramenta. A continuidade do fluxo de recursos para investimento tende a contribuir para a melhoria da qualidade dos projetos, embora não seja condição suficiente para tanto.”

²³ Vale destacar diagnóstico do MPOG (2010) sobre a convivência tensa entre as duas agendas: “É patente que o atual modelo de execução das obras públicas, com foco exagerado no controle do gasto público e na economicidade, bem como no combate às possibilidades de desvio de recursos, além de não garantir o alcance desses objetivos, tem penalizado a sociedade com a demora excessiva na entrega das obras, comprometendo a eficácia e a efetividade da ação governamental, especialmente no setor de infraestrutura.”

Quadro 4: Poderes de Acesso e Veto e Influência e o subsetor de infraestrutura rodoviária

Periodização	Transformações Econômicas	Reforma do Estado		
		Agenda Fiscal	Agenda Democrática	Agenda Administrativa
Era da Instabilidade (1985 – 1994)	Atores econômicos ganham autonomia em relação ao Estado após processo de industrialização, mas estagnação e instabilidade os mantêm dependentes das políticas macroeconômicas de curto prazo	Poder de veto exercido através da priorização dos Planos de Estabilização	Complexificação social, com surgimento de novos atores e autonomização de outros Governos Estaduais fortalecidos Impasses no modelo de governabilidade Início do fortalecimento dos órgãos de controle	Ampliação do controle externo sobre a gestão
Era da Estabilidade desarticulada (1994 – 2010)	Abertura econômica amplia autonomização com a fusões e internacionalização de grupos econômicos e associação ao capital financeiro	Institucionalização do Poder de Veto: Plano Real e LRF	Consolidação de novas arenas (v.g. ambiental) e padrões de conflito Ampliação de poderes dos órgãos de controle Governos Estaduais enfraquecidos Consolidação do Governo de Coalizão	Ampliação do controle externo sobre a gestão Impulso da agenda gerencial, com destaque para os processos de desestatização

Elaboração do autor.

O *regime de implementação* se estrutura no período através da criação de regras de controle através da qual atores heterogêneos fortalecidos no novo contexto político conseguem influenciar o subsetor: orçamento e despesa pública, licenciamento, licitação, contratação e controle sobre os atos e processos administrativos são processos cada vez mais sob controle de entes fora da coalizão rodoviária, formada pelas organizações do subsetor de infraestrutura rodoviária.

O predomínio da agenda burocrática conduz a uma ampliação das regras de controle, ao passo que as regras indutoras da gestão por resultados alcançam resultados mais tímidos. Embora esse efeito seja mais evidente na era da estabilidade, por outro lado, a era da instabilidade enfrenta maior desafio na sua compatibilização entre decisão política e implementação: a instabilidade econômica amplia a distância entre planejamento e implementação, submetida esta a recorrentes solavancos; com a estabilização, as oportunidades para se formular e implementar políticas são maiores, ainda que submetidas a um regime de maior controle fiscal. Em semelhante sentido, a abertura econômica, precedida da renegociação da dívida externa, abre novos canais de financiamento do investimento e permite a atração de investidores para os projetos de infraestrutura. O processo de implementação se aproxima do planejamento, mas restrito ao controle prévio das autoridades financeiras e orçamentárias, reduzindo a flexibilidade e a autonomia dos órgãos executores frente àquelas. Em ambas as eras há, no entanto, razoável instabilidade nos fluxos de financiamento, ao menos até 2004, quando há uma série de exercícios com aumento do crescimento, da arrecadação e sem crises internacionais até 2008. A necessidade de adequação entre orçamento definido exogenamente e as políticas do subsetor de investimentos públicos faz surgir *contradições* entre objetivos de investimento e disponibilidade de recursos.

O processo de implementação também se torna mais disputado no tempo. Os novos regimes orçamentário, de licitação, licenciamento ambiental, contratação e controle externo, em conjunto com a ampliação da competitividade econômica, gera um campo ativo para disputas. A consolidação de novas arenas permite sua influência sobre a arena do gasto público com amparo nos novos regimes de implementação. A possibilidade de se conduzir a disputa política ao Judiciário e aos órgãos de controle também contribui para aumentar a complexidade do processo e produz incentivos para que os gestores públicos antecipem esses movimentos, tornando-se mais conservadores e precavidos na implementação. Em síntese, portanto, o regime de implementação conduz a mecanismos de *contradições* internas – residentes nas tensões entre objetivos de resultado e estruturas mais voltadas para o controle – e externas – correspondentes à disponibilização de recursos para a atuação de atores de outras arenas.

Quadro 5 - O regime de implementação e o subsetor de infraestrutura rodoviária

Periodização	Transformações Econômicas	Reforma do Estado		
		Agenda Fiscal	Agenda Democrática	Agenda Administrativa
Era da Instabilidade (1985 – 1994)	Inflação e Planos Econômicos ampliam a distância entre Planejamento e Implementação	Baixo controle fiscal Instabilidade dos fluxos de financiamento	Novas arenas decisórias ainda incipientes Criação de regras constitucionais ampliando direitos e possibilidades de interpretação	Baixo controle sobre processos e atos administrativos Criação de regras de controle: licitação e improbidade administrativa
Era da Estabilidade desarticulada(1994 – 2010)	Estabilidade facilita planejamento de políticas públicas realista	Maior controle fiscal Instabilidade dos fluxos de financiamento, com exceção do período 2004-2008	Multiplicidade de arenas capazes de interferir na implementação das políticas Controles heterogêneos sobre licenciamento, licitações, etc.. Intensificação das interpretações sobre as regras do jogo	Ampliação do controle sobre os processos e atos administrativos Diretrizes de flexibilização do controle de processos em prol do controle de resultados na agenda gerencialista: Lei de Concessões e PPP

Elaboração do autor

A *capacidade de Estado* durante a década de 80 decresce significativamente em relação ao regime desenvolvimentista, como reflexo da crise econômica que afeta o padrão de financiamento do Estado e, por conseguinte, de sua capacidade de liderar um projeto de desenvolvimento. Com a estabilização econômica, a era da estabilidade marca uma recuperação da capacidade de liderança coordenadora e de planejamento estatal. A capacidade governativa do Poder Executivo Federal se amplia, ainda que submetida ao compartilhamento de poder intrínseco ao modelo de governo de coalizão, enquanto a era da instabilidade é marcada pela incapacidade de o Presidente conservar uma base de apoio estável. A era da instabilidade também se caracteriza por uma perda de capacidade burocrática dos órgãos executores, que se intensifica com os efeitos da reforma Collor sobre o setor de infraestrutura rodoviária. A paralisia e esquizofrenia, em conjunto com a dispersão e pouca coerência, contribuem para deteriorar as estruturas de gestão herdadas do regime desenvolvimentista, em particular nos órgãos executores.

Na esfera federativa, ocorre também um rearranjo de forças da instabilidade para a estabilidade desarticulada: na primeira, a União se mantém frágil em face, sobretudo, de governadores fortalecidos no processo de redemocratização; com a estabilidade, a União ganha poderes que lhes conferem maior capacidade de coordenação frente aos Estados e Municípios.

Por fim, a era da estabilidade apresenta uma consolidação das estruturas burocráticas na área econômica, mas os órgãos executores nos setores de infraestrutura, objetos de barganha política-partidária e afetados pelo regime de restrição fiscal, mantêm uma trajetória de perda de capacidade, que se agrava com os baixos investimentos no setor. A ressalva se dá no ganho de aprendizagem obtido no processo de desestatização, tanto de órgãos setoriais (Ministério dos Transportes e ANTT, em especial), como de órgãos centrais e auxiliares (Ministério da Fazenda, do Planejamento e BNDES). A contradição entre melhoria de capacidades centrais do Governo e degeneração das capacidades setoriais implica riscos de contradições na operação da política.

Quadro 6 - A capacidade de Estado e o o subsetor de infraestrutura rodoviária

Periodização	Transformações Econômicas	Reforma do Estado		
		Agenda Fiscal	Agenda Democrática	Agenda Administrativa
Era da Instabilidade (1985 – 1994)	Perda das capacidades de financiamento e planejamento	Regime fiscal flexível	Baixa governabilidade Baixa capacidade para arbitrar conflitos e impor perdas frente à sociedade civil Força dos Governadores perante a União	Perda de capacidade burocrática dos órgãos executores
Era da Estabilidade desarticulada (1994 - 2010)	Recuperação da capacidade de planejamento Regime de restrição orçamentária, mas com recuperação da arrecadação (processo intensificado a partir de 2004)	Regime fiscal com restrições	Governabilidade de coalizão Ganho de capacidade para parcerias com sociedade e mercado Fortalecimento da União em face dos Estados	Perda de capacidade burocrática dos órgãos executores Aprendizagem no processo de desestatização

Elaborado pelo autor

3. O LEGADO HISTÓRICO DO RODOVIARISMO

3.1. O mito: a revisão da tese rodoviária.

O objeto de estudo se inicia em 1985, ocasião em que a interpretação majoritária apontava o Brasil como um país “rodoviário”, que privilegiara este modal nas décadas anteriores, redundando numa hegemonia do modal rodoviário em detrimento dos demais. É preciso, contudo, qualificar esta afirmação a fim de melhor entendermos a herança recebida pela Nova República a partir de março de 1985 – sobretudo porque a tese do “país rodoviário” vem sendo questionada mais recentemente por minimizar as deficiências ainda enormes da malha rodoviária nacional.

A natureza rodoviária do sistema de transportes encontrava, em 1985, seu principal esteio na participação proporcional do modal rodoviário no transporte de cargas, à época acima de 60% (MT, 1985), resultante de uma hegemonia rodoviária nas políticas e no investimento no setor de transportes entre as décadas de 30 e 80, implicando ainda uma “quase completa ausência de integração, entre as suas diferentes modalidades, e deficiências na coordenação das políticas modais” (BARAT, 1978). A distribuição proporcional do transporte de cargas pouco mudou desde então: o modal rodoviário ainda representava, em 2009, 58% do transporte de carga, bem acima, comparativamente, da média de outros países de grande dimensão, a exemplo de Índia (50%), Canadá (43%), Estados Unidos (30%) e Rússia (8%) (ANTT).

Quando se observa, contudo, a extensão e a qualidade da malha, comparativamente, o fato é que mesmo o principal modal de transportes do país já era, em 1985, profundamente carente, expressando-se não apenas na escassez de recursos fiscais destinados ao setor, mas sobretudo na insuficiência da malha pavimentada. De acordo com o GEIPOT, (MT, 1985, p. 77), a situação da malha evoluíra para pior, a conservação era inadequada, os esforços para a melhoria da segurança haviam sido insuficientes, a dimensão da malha de estradas vicinais do país era baixa, as necessidades de ampliação ainda eram elevadas em face do aumento do tráfego e ainda havia muito a ser feito em termos de integração das regiões Nordeste, Norte e Centro-Oeste.

O índice brasileiro de extensão de rodovias pavimentadas por área territorial era de 0,012km/km²; o México tinha índice duas vezes maior; a Nigéria, três vezes; a Índia, doze; e, os Estados Unidos, cinquenta. (MT, 1985, P. 11). A evidência dessa fragilidade, que viria a se agravar nas décadas subseqüentes, tem fortalecido a tese do caráter mítico do rodoviário, como na expressão do livro de Vianna (2007), que, através do chamado “índice de Mortara”,

que pondera a extensão de rodovia pavimentada, a população e a frota de veículos, classifica o Brasil como último colocado entre as 20 maiores economias mundiais em relação à extensão da infraestrutura rodoviária pavimentada – em 19º na ferroviária e em 6º na hidrovária.

A crítica revisionista tem sido feita também no Governo. O Secretário da Política Nacional de Transportes, do Ministério dos Transportes, Marcelo Perrupato, tem assinalado que “o termo rodoviarista é um mito criado em virtude de uma histórica priorização do modal rodoviário, dado o seu menor custo de implantação”, mas “o Brasil ainda possui uma baixa densidade de malha viária diante de sua vasta dimensão territorial”²⁴. Em fato, os indicadores do Sistema Nacional de Viação revelam que, de uma malha rodoviária nacional superior a 1,7 milhão de km (da qual 131 mil são apenas planejados), apenas 212 mil (12%) é pavimentada. Estes indicadores põem o Brasil na 105ª posição em infraestrutura rodoviária no ranking de competitividade do Fórum Econômico Mundial, ao passo em que é o 62º lugar na infraestrutura em geral e 67º em transportes, no âmbito do qual apenas o modal portuário ocupa posição inferior – 123º lugar - ao rodoviário (WORLD ECONOMIC FORUM, 2010). Por último, a pressão exercida pela iniciativa privada é outro indicador das deficiências setoriais. Na pesquisa sobre infraestrutura econômica no Brasil junto aos principais agentes de mercado do país, publicada no Anuário Estatístico de Infraestrutura da Revista Exame (2010), as estradas são indicadas como o “principal gargalo na infraestrutura do Brasil”, recebendo 28% das citações.

Estas ressalvas são relevantes para que entendamos o tamanho do desafio que se punha aos Governos democráticos no subsetor a partir de 1985: não apenas remodelar institucional e financeiramente o setor de transportes e integrar modais, mas de restaurar, ampliar e manter a malha rodoviária, o que exigia elevados recursos financeiros e organizacionais – equilibrar os modais não era incompatível com a necessidade de ampliação e melhoria da malha rodoviária. As estratégias dos sucessivos Governos e seus desdobramentos são os objetivos dos capítulos seguintes; a seguir, tratamos da construção do subsetor rodoviarista no regime desenvolvimentista.

3.2. A construção do rodoviarismo.

O setor de transporte terrestre no Brasil nasce atrelado às estradas de ferro, cujo auge esteve vinculado à economia exportadora de produtos primários no século XIX, quando sua

²⁴Entrevista à Revista “Porto Gente” (<http://blogisticanoticias.blogspot.com/2010/04/ministerio-dos-transportes-nao-concorda.html>)

instalação proporcionava a interligação de centros de produção agrícola, particularmente os centros produtores de café, às regiões produtoras nacionais e aos portos. A rede ferroviária nacional alcançou um ritmo razoável de investimentos, sobretudo de origem privada, entre o fim do século XIX e o início do século XX – naturalmente, a malha ficaria majoritariamente concentrada no sudeste. A participação estatal se adstringia à criação de incentivos por meio de subsídios proporcionais à extensão de ferrovias construídas. Contudo, a grave crise financeira suportada pelas primeiras operadoras ferroviárias levou o Governo republicano a assumir estradas de ferro de seus credores. O Estado adotou política de arrendamento das ferrovias de sua propriedade, dando ensejo a um período de domínio de grandes companhias ferroviárias estrangeiras na virada do século. Essa atuação estatal, contudo, jamais esteve voltada a “modelar ativamente o processo de acumulação de capital”, constituindo-se como “mais um serviço para o complexo de exportações em geral” (EVANS, 1981).

Somente a partir da década de 20 do século XX a gestão da rede ferroviária nacional passou ser objeto de atuação estatal mais incisiva, através da edição de sucessivas normas disciplinando o setor, o que viria a culminar, após a crise de 1929, com a intervenção e nacionalização das principais companhias de ferro, processo este que se aceleraria nas décadas de 40 e 50, quando praticamente todas as ferrovias nacionais estariam sob controle estatal. É nesse período que a União busca garantir recursos para investimentos no modal ferroviário mediante a criação de fontes de financiamento setoriais²⁵. Ainda na década de 50, o Congresso Nacional aprovou projeto de lei de iniciativa do Presidente Getúlio Vargas, que criava a Rede Ferroviária Federal – RFFSA, sociedade de economia mista que abrigava todas as 22 empresas ferroviárias da União sob seu controle. Processo semelhante ocorreu em São Paulo, com a estatização de cinco empresas ferroviárias privadas, que viriam a ficar sob o controle da FEPASA, sem que, contudo, a estatização do setor evitasse a obsolescência do equipamento e suas deficiências operacionais, que resultaram em expressivos déficits assumidos pelo tesouro, cujos recursos com subvenções foram consumidos em sua maioria pelas ferrovias.

²⁵ Primeiro, prevendo a criação de taxas de melhoramentos e renovação patrimonial sobre as tarifas vigentes; depois, através da criação do Fundo Ferroviário Nacional, por meio da Lei n. 12.712-A, de 1950, constituído das taxas preexistentes e de dotações rateadas por União, Estados e Municípios.

É fato, portanto, que o desenvolvimento do modal ferroviário não acompanhou o processo de transformação da economia brasileira no pós-guerra. Como assinala Barat (1978), “a capacidade instalada e a operação do sistema ferroviário não foram flexíveis ou eficientes para transportar os acréscimos substanciais na oferta final de bens resultantes da industrialização”. Como o sistema agrário-exportador “sempre foi a agregação de economias exportadoras regionais isoladas uma das outras”, a rede ferroviária contribuiu “pouco para a unificação dos mercados e a integração da fronteira agrícola em expansão”, seja em razão da origem de seu traçado, seja por força da diferença entre as bitolas para que ocorresse efetiva conexão entre os trilhos, constituindo uma malha nacional. A parca extensão do sistema ferroviário nacional, que se estagnaria em meados do século XX, contrasta com a expansão da malha rodoviária.

Se no período pretérito a ação estatal na economia esteve restrita aos campos das finanças, outorga de concessões e políticas de apoio aos preços do café, a partir da década de 30 se converteria num instrumento chave no processo de acumulação. O investimento em infraestrutura se destaca entre as funções assumidas pelo Estado, especialmente na expansão dos setores de energia e transportes, fatores de estrangulamento para o desenvolvimento de uma economia industrial. Nos transportes, o estoque herdado de uma economia agrário-exportadora em crise era de (i) “deterioração dos sistemas ferroviário e portuário, em virtude tanto do declínio dos fluxos de exportação (...) como das dificuldades de reposição do material rodante, equipamentos, peças e componentes, devido às rigorosas restrições às importações impostas pela crise cambial dos anos 30”; e (ii) “incapacidade relativa das ferrovias de promoverem a unificação do mercado interno, como suporte à industrialização, em virtude do isolamento dos sistemas regionais, diferenças de bitolas, deficiências de traçados e obsolescência dos materiais rodantes e de tração” (BARAT, 2007a). Tais deficiências contrastavam com a demanda que os fluxos crescentes de bens intermediários e finais impulsionados pelo processo de substituição de importação exigiam. Era patente, também, a inexistência (ou falta de disposição) de capital privado para realizar os investimentos nos meios de transportes existentes, ou em novos modais, a fim de integrar mercados produtores e consumidores e incorporar regiões distantes. É desse modo que a política vigente desde meados da década de 30 estava atrelada a um regime coordenado pelo Estado, que exigiria a formação de uma burocracia estatal e a criação de instrumentos institucionais e financeiros para essa expansão.

Já a partir de 30 se materializavam as primeiras decisões políticas no sentido de eleger o modal rodoviário como o meio mais célere e eficiente – de implantação mais barata e flexível - de integrar a economia nacional. Destacam-se nessa reestruturação institucional e financeira (BARAT, 2007a): (i) aprovação do Plano de Viação Nacional, em 1934, pelo Decreto n. 24.497; (ii) criação, através da Lei n. 467 de 1937, do Departamento Nacional de Estradas e Rodagens, para planejar, construir e prover a manutenção das rodovias federais; (iii) criação, em 1939, do Conselho Nacional de Petróleo – CNP, em razão da limitada disponibilidade de alternativas energéticas para suprir as necessidades de rápido crescimento da demanda de transportes e dos custos relativamente baixo do petróleo bruto e combustíveis derivados; (iv) inclusão na Constituição, em 1940, da competência privativa da União para tributar combustíveis e lubrificantes líquidos; (v) criação do Imposto Único sobre combustíveis e lubrificantes (IUCL) e do Imposto de Consumo em 1940; (vi) criação, pelo Decreto-Lei n. 8.643 de 1945, do Fundo Rodoviário Nacional (FRN), vinculando parte dos recursos arrecadados do Imposto Único sobre Combustíveis e Lubrificantes à construção e conservação das rodovias nos três níveis de governo; (vii) e reorganização do DNER, em 1945, transformando-o em autarquia e ampliando o escopo de suas atribuições na construção e conservação.

Em 1951, o Plano Nacional de Transportes conferiu predomínio ao setor rodoviário. Esse impulso fora consolidado pela criação do Fundo Rodoviário Nacional e a outorga de autonomia ao DNER, em contraste com a sobreposição de competências e instabilidade de recursos que caracterizara, no mesmo período, o sistema ferroviário. Aqui já se instaurava, pois, o tripé a que se refere Fiúza (CAVALCANTI, 1995), primeiro diretor geral do DNER, que sustentaria a política de transportes rodoviário nos anos seguintes: o DNER, o Fundo Rodoviário Nacional e o Plano Rodoviário Nacional, todos já constituídos em 1945. Cavalcanti (1995) assinala que o Plano “constituiu-se um importante instrumento de planejamento governamental, pois estabeleceu as diretrizes adotadas pelas agências rodoviárias na formulação de seus programas do setor rodoviário”, ao passo em que o DNER, após aprovação de seu regimento interno, em 1945, organizou-se “segundo os princípios burocrático-rationais do DASP” (p. 37).

É de ressaltar, porém, que não se pode atribuir ao DNER características, exclusivamente, de uma burocracia organizada sob as regras da impessoalidade, vez que seus dirigentes também se utilizavam, então, da figura do “extranumerário”, “contratado através de verba específica, sem qualquer vínculo empregatício para fugir dos concursos públicos orientados

pelo DASP”. Ainda assim, o DNER se aproximava mais do modelo de administração paralela descrito por Lafer (2002), com gestão autônoma e flexível e mesmo as regras de seleção de funcionários não concursados seguiam alguns parâmetros técnicos, a exemplo de conexões com escolas de engenharia ou departamentos estaduais de estradas de rodagem, à época já existentes (CAVALCANTI, 1995) – para Perrupato, no final dos anos 60, “o DNER era organizadíssimo, tinha um Departamento de Planejamento fantástico, as empresas de consultoria eram ótimas; tudo sob a base montada pelo esforço de planejamento de meados da década de 60”²⁶.

O apogeu do rodoviarismo ocorreu entre 1945 e meados da década de 1970 quando foram desenvolvidos os planos governamentais que visavam a consolidar a industrialização, desde os trabalhos da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos, passando pelo Plano de Metas de JK e os PNDs do regime militar, nos quais estiveram sempre presentes os pontos de estrangulamento de transportes e energia. No Plano de Metas, energia e transportes, dois entre os cinco setores englobados no Programa, correspondiam a 43,4% e 29,6% do investimento total planejado para o período (LAFER, 2002)²⁷. No Governo JK também se fortaleceram três características do setor.

Primeiro, sua correlação com um “ponto de germinamento” (ideia de que a oferta de capital geraria novas atividades produtivas) do Programa de Metas: a indústria automobilística. O transporte rodoviário tornava-se hegemônico em complementaridade ao desenvolvimento desta indústria, gerando uma “causação cumulativa entre a disponibilidade (e qualidade) das rodovias e o crescimento da frota de veículos” (CASTRO, 2000). Como constata Barat (2007A, p. 56/57), “o desenvolvimento da indústria de veículos foi determinante e associado tanto à disponibilidade de recursos institucionais vinculados à

²⁶ Entrevista concedida ao autor.

²⁷ Como bem nota Lafer (2002, p. 55/56) ao enumerar os antecedentes do Plano de Metas: “A Comissão Mista estabeleceu dois campos prioritários: transportes e energia, que correspondiam às tendências indicadas pelos estudos realizados na década de 1940 e também às prioridades já estabelecidas por Kubitschek no governo de Minas Gerais. Esses dois setores foram identificados pela Comissão Mista por meio do conceito de “pontos de estrangulamento” (bottlenecks) da economia, conceito que o Programa de Metas haveria de ampliar e enriquecer. De acordo com esse conceito, existiam certas áreas críticas na economia brasileira que obstruíam seu pleno desempenho. O primeiro objetivo do governo consistiria, então, em eliminar tais pontos de estrangulamento, tarefa que se tornou uma das proposições básicas do Plano de Metas. As origens do conceito remontam, segundo Hirschmann, aos estudos de casos de crescimento desequilibrado, quando há escassez de infra-estrutura vis-à-vis as atividades diretamente produtivas. No caso brasileiro, o desequilíbrio do desenvolvimento socioeconômico provocara uma demanda de infra-estrutura que necessitava ser prioritariamente atendida para dar prosseguimento ao esforço de expansão econômica do país”.

construção e conservação da infra-estrutura rodoviária, como ao baixo custo histórico dos derivados de petróleo”.

Segundo, a prioridade atribuída aos setores de infraestrutura criou as condições para o desenvolvimento de uma parcela do empresariado nacional estreitamente ligado às obras de infraestrutura e, por tabela, ao processo político, inclusive se tornando, mais adiante, dos principais financiadores de campanhas eleitorais: as empreiteiras do setor de construção pesada. Até 1945 a atuação do Estado nas obras públicas era feita de forma direta. A partir de então, houve uma divisão de trabalho entre Estado e empresas nacionais de construção, “cabendo ao primeiro a mobilização dos recursos e o planejamento global da infra-estrutura e, às segundas, a execução dos projetos e obras” (MARQUES, 1999). Essa estrutura levou à criação de um mercado para o setor privado nacional da construção pesada, que se constituiria ao longo do tempo num dos poucos setores oligopolizados da economia sob controle de brasileiros natos.

No período entre 1945 e 1980, com destaque ao impulso conferido na década de 50 pelo Plano de Metas, “ocorreram a constituição e a consolidação do setor de engenharia pesada, possibilitadas especialmente pela expansão da malha rodoviária no país e por transformações institucionais no interior do Estado, iniciadas com a transformação do Departamento Nacional de Estradas de Rodagem (DNER) em autarquia, em 1945” (idem). De acordo com Marques (1999), as empreiteiras passam por três etapas históricas: a primeira, entre 1945 e 1960, de constituição e consolidação. Na segunda, até meados da década de 70, impulsionam seu desenvolvimento os grandes projetos de construção rodoviária e de geração de energia. Finalmente, a partir da segunda metade da década de 70 se inicia o processo de diversificação, acelerado pela crise do Estado²⁸.

²⁸ “Já nos anos 70, mas com maior intensidade no início dos 80, as empreiteiras diversificaram seus mercados comprando empresas de outros setores e se lançando nos mercados de outros países de forma direta ou associadas a empresas estrangeiras. Esse movimento antecedeu os efeitos da crise econômica do início da década de 80, especialmente se considerarmos que os efeitos da crise sobre o setor foram atrasados pela longa maturação dos empreendimentos em andamento. Portanto, a diversificação dos mercados não foi resultado de uma reação defensiva das empresas à contração do mercado nacional (*idem*). Como os mercados dos países mais desenvolvidos já estavam ocupados por suas próprias empresas, firmas nacionais partiram para a realização de obras em países do Terceiro Mundo, tendo recebido um auxílio duplo do governo brasileiro, seja mediante pressão diplomática sobre países exportadores de petróleo, seja mediante concessão de “empréstimos casados” a países que não dispunham de recursos. ação do governo brasileiro foi motivada pela ideologia do “Brasil potência”, reafirmando o projeto nacional das políticas do regime militar. As empresas, por seu lado, beneficiaram-se das condições criadas e uma parte do setor brasileiro de engenharia internacionalizou-se. De meados dos anos 80 ao início dos 90, com o fim da longa maturação dos empreendimentos dos governos militares e a redução drástica da contratação de novos empreendimentos, instaurou-se uma crise de demanda no setor. As empresas diversificaram novamente seus mercados, passando a atuar em obras menores e em serviços

Ao longo desse período, as empresas privadas de construção passaram de pequenas empresas de baixa capitalização a empresas de porte, dispondo de um parque considerável de equipamentos e máquinas. Assim, como anota Camargos (1993), o Estado cumpria também um papel na consolidação dos grupos nacionais atuantes na infraestrutura econômica em geral e, em particular, na infraestrutura rodoviária, em face do fenômeno que a autora denomina “estatização da demanda” no setor de construção civil; isto é, a criação do mercado de construção civil nas franjas de recursos e obras públicas, nas quais o Estado age como árbitro da concorrência intrasetorial, definindo ganhadores e impulsionando a internacionalização de grupos nacionais.

Exemplos concretos desse relacionamento entre Estado e empreiteiras nacionais de obras públicas não faltam. Durante o Governo JK, “o DNER, com o fito de acelerar as obras, dispensou as concorrências no período e encomendou as obras com o mecanismo da seleção prévia, dividindo os lotes entre as empreiteiras já conhecidas” (CAMPOS, 2010; CAMARGOS, 1993). No regime militar, o Governo institucionalizou por meio do Decreto 64.345/1969 a reserva do mercado de obras para construtoras controladas por brasileiros natos, em resposta a mobilização do setor. Camargos (1993) destaca que foi nesse período consolidada a divisão de trabalho no setor entre empreiteiras de grande, médio e pequeno porte, sendo as primeiras aquelas privilegiadas nos surtos iniciais de obras públicas em transportes e energia – e posteriormente reforçadas com a divisão dos portes das obras na disciplina da Concorrência Pública e pela possibilidade de subempreitadas. Também é mencionada adoção de “estímulos pouco convencionais ao setor de construção pesada tais como a superestimação de preços de serviços, o reajuste *a posteriori* dos valores dos contratos e a interferência de órgãos demandantes nos processos de concorrência, visando o favorecimento de determinadas firmas e consórcios” – em suma, os relatos atestam a centralidade do elemento político no mercado de obras públicas, nas quais “o desempenho dos empreiteiros depende de boas articulações com os órgãos públicos e da capacidade de fazer arranjos nos contratos de obras, isto é, de transformar contratos em bons negócios” (CAMARGOS, 1993).

Assim, por meio de arranjos institucionais ou não – a exemplo dos “estímulos” citados por Camargos - a percepção dos atores era de que o Estado tinha maior controle sobre a seleção e desempenho de seus contratados, dispondo de ampla flexibilidade neste processo de seleção

públicos.” (Marques, 1999)

de interessados. Nas palavras de Marcelo Perrupato, “a iniciativa privada era consequência. Seleccionávamos a projetista de uma obra, que era automaticamente a supervisora. Tudo muito amarrado. Não tinha isso de empreiteira ficar muito com “catimba”, porque quem ia discutir com ele era o dono do projeto”²⁹. O recurso a mecanismos informais e pouco transparentes favorecia este controle, de que é exemplo a dispensa de concorrências em favor da seleção simplificada no Plano de Metas, exposta com clareza por um ex-Diretor do DNER em Ferraz Filho apud Camargos (1993)³⁰.

Por último, em terceiro, sob as bases institucionais e financeiras construídas entre 1934 e 1945, conforma-se a constituição do subsistema de política de infraestrutura rodoviária em torno de administrações paralelas (LAFER, 2002) já no Plano de Metas, com burocracias insuladas do processo político e lastreadas por recursos financeiros – especialmente Fundos - alheios à disputa realizada sobre o orçamento. Essa conformação era dada pela autonomia do DNER e pela vinculação de mais recursos ao Fundo Rodoviário Nacional e a outro novo Fundo gerido pelo BNDES, o Fundo Nacional de Pavimentação. Como explica o Diretor Geral do DNER entre 1967 e 1973, Eliseu Resende (2006, p. 123), “as refinarias depositavam a arrecadação do Imposto Único sobre Combustíveis e Lubrificantes, diretamente na conta do DNER, sem passar pelo tesouro”.

Sob o aspecto institucional, foi criado o Instituto de Pesquisa Rodoviária – IPR, que cumpriu importante papel na formação de pessoal especializado na área rodoviária e, posteriormente, em 1965, a criação do Grupo Executivo de Integração da Política de Transportes – GEIPOT, vinculado em seguida ao Ministério dos Transportes (criado em 1967), responsável pelos estudos e planejamento do setor de transportes, desta feita já no

²⁹ Entrevista concedida ao autor.

³⁰ “Quando assumi a direção do DNER, fiz o seguinte: estabeleci uma meta de construção de mais ou menos 10.000 km de estradas. Era um plano muito grande que necessitava, para sua execução, de 90% da força de trabalho das empresas de construção do Brasil. Diante disso, eu não podia deixar que as licitações fossem licitações de guerra, licitações de briga. Assim eu não ia ter a obra que precisava no prazo estabelecido. Então intervim no processo. Eu fazia o seguinte: esse plano implicava a implantação e pavimentação de umas 15 rodovias federais, espalhadas pelo Brasil afora. Em cada rodovia dessas eu fiz uma concorrência pública, para um determinado trecho grande. E exigí, para participar dessa concorrência, determinados atestados, altos, de modo que para esses quinze lotes grandes, eu teria no Brasil, que atendessem a estes atestados, apenas uns 10 empreiteiros. Assim, eu chamei esses 10 empreiteiros para uma reunião e disse: “Peguem lápis e papel: seu fulano vai pegar o trecho tal, seu fulano o outro...”. E determinei o preço a ser pago em cada um...fiz as concorrências, onde, naturalmente, os empreiteiros seguiram minhas instruções. Uma vez feitas essas concorrências, eu consegui com o Presidente da República um decreto que me permitia contratar, sem concorrência, o resto da Estrada, pelo preço que eu obtive na concorrência pública. E aí eu distribuí os lotes” (apud Camargos, 1993, p. 88/89)

regime militar. Aqui, o impulso ocorreu, sobretudo, a partir de 1967, sob as emblemáticas gestões de Eliseu Resende, no DNER, e Mário Andreazza, no Ministério dos Transportes, respaldados pelos Planos Nacionais de Desenvolvimento elaborados sob os Governos militares, que se desdobravam em Planos Nacionais de Transportes a cargo do subsetor rodoviário.

Resende (2000, p. 4/5) assinala que se inaugurou “uma sistemática de planejamento e uma estratégia científica de estabelecimento de prioridades dos investimentos públicos, definidas em função das taxas de retorno dos capitais e de benefícios econômicos e sociais para a nação”, planejamento este que era pré-condição para o acesso a fontes de financiamento internacional³¹, servindo de incentivo para a profissionalização setorial. Em fato, durante o regime militar, o setor rodoviário ampliou sua capacidade burocrática com a criação do GEIPOT, em formato de unidade interministerial – e posteriormente convertido em empresa pública -, com flexibilidades financeiras e administrativas que, com o apoio técnico e financeiro do Banco, instaurou processos de “elaboração de estudos dos planos diretores de transportes, que cobriram todas as regiões com exceção da região Norte” (CAVALCANTI, 1995).

O GEIPOT, inicialmente criado na forma de grupo executivo com finalidade transitória, tornou-se Superintendência e, após, Empresa Pública, constituindo-se numa importante rede de pesquisadores do setor de transportes. Os planos foram elaborados “por empresas de consultoria contratadas no mercado internacional, que propiciaram a transferência de tecnologia para os técnicos brasileiros colocados para trabalhar como contraparte” e se constituíam em instrumentos de racionalização do setor, na forma de “estudos detalhados das redes rodoviárias federal e estaduais, que se tornavam prioridades de obras para um período de 10 anos, visando atender prioritariamente aos interesses econômicos do país” (p. 46). A ideia de planejamento multimodal era incipiente, mas já ensaiada nos planos diretores regionais desdobrados a partir dos Planos de Transportes e no conceito de “corredores de exportação” (ANDREAZZA, 1972)³² Em acréscimo, foi promovida nova reforma organizacional no DNER, que procurava incorporar a autarquia aos modernos princípios da administração, especialmente na função de planejamento.

³¹ Entrevista de Marcelo Perrupato ao autor.

³² Entrevista de Marcelo Perrupato ao autor

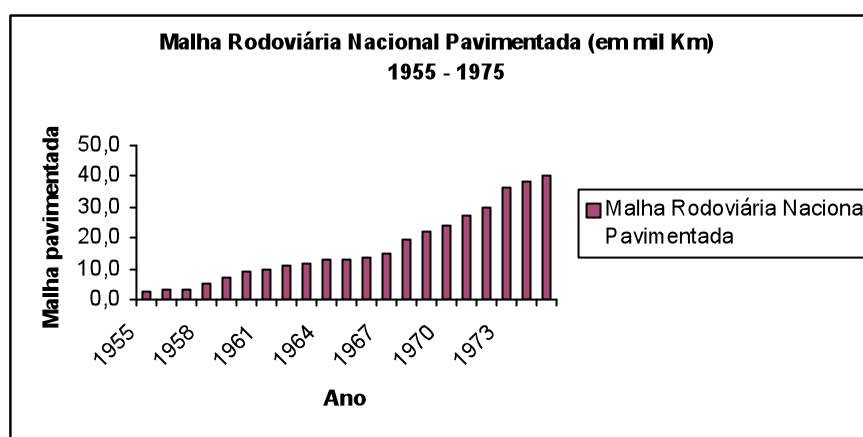
Relata Cavalcanti que se buscou recriar um DNER coerente com “um dos principais mandamentos da reforma administrativa de 67, ou seja, a institucionalização do planejamento (...), que era o pré-requisito para a aprovação das obras públicas” – as obras só seria realizadas “em função da existência prévia de estudos econômicos, que se ajustem às peculiaridades locais, que justifiquem sua prioridade e de projetos de engenharia final”. Esta era previsão do PNV revisto em 1973 (Lei n. 5.917), que atualizava os princípios para um sistema viário integrado, orientando a sistemática de planejamento e implantação da malha rodoviária lá estabelecida – Estados e Distrito Federal apenas receberiam recursos do FRN após apresentarem e aprovarem no DNER a destinação e aplicação dos investimentos, que deveriam ser propostos de acordo com Planos Estaduais de Viação compatíveis com o PNV e submetidos ao DNER. Conforme Andreazza (1972), então Ministro, “hoje, no Ministério dos Transportes, não realizamos nenhum trabalho sem fazer primeiro o estudo de viabilidade econômica e o projeto de engenharia” (p. 39) O PNV seria revisto em periodicidade quinquenal. Assim, o subsetor se marcaria pela concentração de poder no DNER, cujo planejamento tecnocrático estava vinculado ao macroplanejamento do Governo Federal – e participação subordinada dos demais entes federados. Embora, comparativamente a outros setores de infraestrutura, os Estados tivessem no rodoviarismo maior participação na execução de projetos, assim ocorria sob financiamento e planejamento controlados pelo Governo central, característica que se acentuou a partir do regime militar, com maior centralização de competências. A primazia do planejamento tecnocrático e centralizados é assim explicada por Marcelo Perrupato, que atuou no GEIPOT durante o período de apogeu do rodoviarismo:

“Você tinha a visão de planejamento macro e jogava isso nas estruturas dos órgãos executivos, que por sua vez tinham seus departamentos de planejamento. O DNER pegou a visão do macroplanejamento e começou a detalhar as funções de transporte terrestre. (...) Por muito tempo o Brasil era paradigma de planejamento para o Banco Mundial. (...) Era tudo em cima de avaliação econômica. Era tudo muito tecnocrático. (...) Porque, embora fosse Governo, estava muito enrijecido pela visão tecnocrática, que era a nossa – por muito tempo vivemos o império da tecnocracia. E os Estados viviam na relação de dependência da montagem da rede federal.”(Entrevista concedida ao autor)

Além da reforma institucional, o regime militar conseguiu turbinar os investimentos em rodovias com a criação de novas fontes de financiamento. Nesse período, houve um acelerado crescimento da capacidade do Estado brasileiro se financiar por meio de poupança forçada, através do incremento de recursos orçamentários de origem tributária e de recursos extraorçamentários, mediante a criação de grandes fundos, emissão de títulos da dívida

pública no mercado financeiro (ORTN e LTN), entre outras fontes. Para o subsetor rodoviário, essas diretrizes se materializaram na criação de mais dois tributos vinculados aos programas do DNER: a Taxa Rodoviária Federal (TRF), criada para o custeio de projetos e obras de conservação e restauração de rodovias federais em 1968; e o Imposto sobre o transporte rodoviário de passageiros – ISTR, criado em 1967 e destinado ao Fundo Especial de Conservação e Segurança do Tráfego. Sob essas condições institucionais e financeiras, a burocracia paralela do DNER respondeu, no Governo JK, pela ampliação e superação das metas originalmente previstas (metas 8 e 9) no Plano de Metas: de 3 mil km de pavimentação originais, o Plano de Metas aumentou para 5,8 mil km, entregando ao fim do Governo mais de 6 mil km; da construção de 10 mil km o Governo JK ampliou para 13 mil km, entregando mais de 13,5 mil km. No Regime Militar a evolução foi ainda mais impulsionada, com destaque para o período entre 1967 e 1974, quando mais recursos foram garantidos para a expansão do sistema rodoviário nacional.

Gráfico 2 - Malha Rodoviária Federal Pavimentada – 1955 - 1975



Fonte: DNIT (PNV)

A malha salta de menos de 5 mil km em 1955 para mais de 40 mil km pavimentados em 1975: uma evolução de 700% num período de 20 anos, com despesas que chegavam a superar 1% do PIB. O quadro a seguir resume as características institucionais no período em tela:

Quadro 7 – Modelo Institucional do Rodoviarismo Desenvolvimentista

Regime	Padrão de financiamento	Estrutura	Coordenação com o mercado
Coordenado pelo Estado. Tríplice aliança entre Estado, capital nacional e internacional. Desenvolvimento das grandes empreiteiras de	Tributos vinculados a Fundos destinados ao DNER. Alheio ao processo de alocação	Entidades fora da Administração central (administração paralela): GEIPOT e DNIT. Plano Rodoviário Nacional (1940 e 1973) Elevada capacidade burocrática,	Coordenação direta com empreiteiras de obras públicas, sem norma geral de licitação e

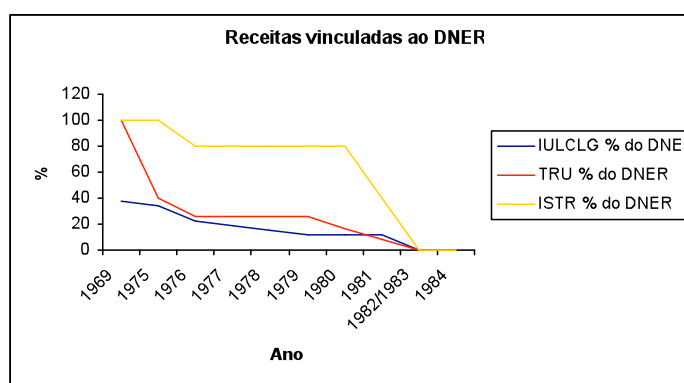
obras públicas.	orçamentária no legislativo.	com flexibilidade gerencial, e baixo controle democrático.	baixo controle externo.
-----------------	------------------------------	--	-------------------------

Elaboração do autor

3.3. A decadência do rodoviarismo.

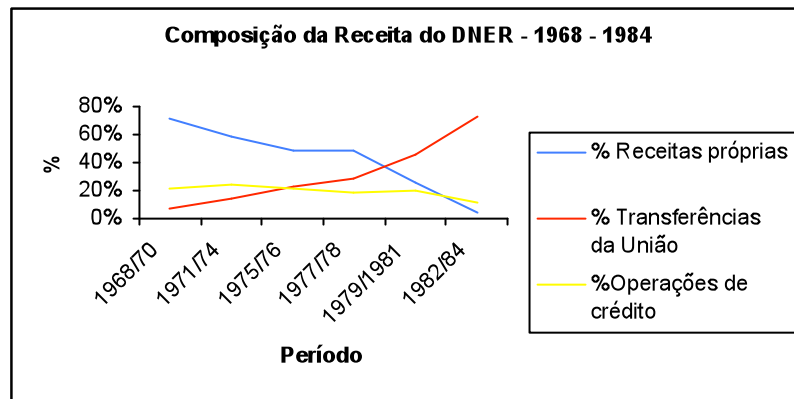
A década de 70 espelha, paradoxalmente, o apogeu e declínio da era rodoviarista. A decadência encontra suas origens no primeiro choque do petróleo de 1973, redundando num aumento considerável do preço do petróleo, matriz diretamente relacionada ao modal rodoviário e seu financiamento. No mesmo sentido, a crise reduziu a disponibilidade de recursos do Tesouro. Os investimentos no subsetor rodoviário não escaparam ilesos, iniciando uma tendência declinante. Primeiramente, a crise do petróleo deflagrou “um processo crescente de preocupação com a conservação de energia e a exploração de novas fontes energéticas” (MT, 1985), resultando na contribuição, por parte dos usuários do setor – principais consumidores de combustíveis derivados do petróleo – através da destinação de recursos antes alocados exclusivamente no DNER (IULCLG, TRU, ISTR e outros encargos parafiscais) para o setor energético. Corroborando esse movimento, o Governo militar iniciou a partir de 1974 uma gradativa desvinculação de recursos do FRN, ao criar o Fundo Nacional de Desenvolvimento – FND, administrado pela Secretaria de Planejamento (e não mais pelo DNER), culminando, em 1982, com a desvinculação completa dos recursos que garantiram a expansão rodoviária.

Gráfico 3 - Receitas Vinculadas ao DNER – 1969 - 1984



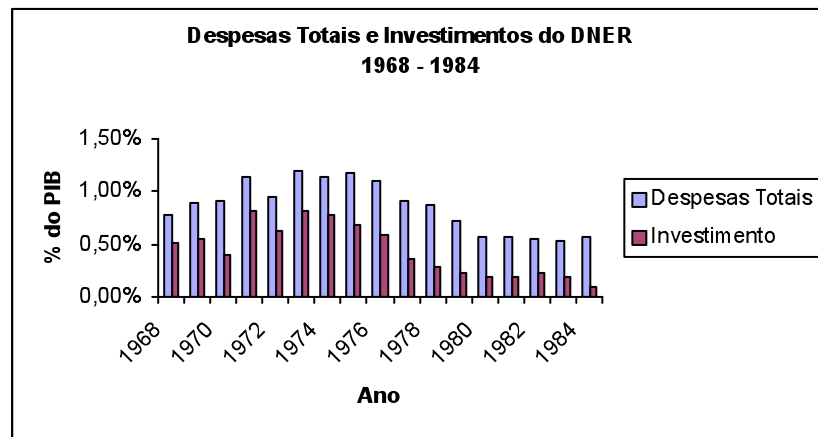
Fonte: MT (1985)

A receita própria do DNER decaiu consideravelmente até o início da década de 80.

Gráfico 4: Composição da Receita do DNER – 1968-1984

Fonte: MT (1985)

Além da desvinculação, os referidos tributos perderam também em arrecadação, seja porque as alíquotas foram reduzidas (IULCLG), seja pelos efeitos recessivos da crise econômica (ISTR), seja porque os reajustes concedidos às taxas (TRU) ficaram abaixo dos níveis de inflação. O quadro redundou na redução paulatina nas despesas efetuadas no subsetor:

Gráfico 5 - Despesas Totais e Investimentos do DNER – 1968-1984

Fonte: MT (1985)

Desse modo, a decadência do rodoviarismo foi desencadeada por sua crise financeira. As suas receitas próprias, que representavam mais de 50% de seu orçamento, já eram praticamente inexistentes no início da década de 80; as despesas que superaram 1% do PIB nos anos 70 decaíram para a faixa de 0,5% no início da década de 80; os investimentos foram reduzidos de uma média de 0,6% do PIB entre 1968-1976 para 0,2% do PIB entre 1977-1984. Como assinala o Ministério (MT,1985), faltavam até mesmo “os recursos indispensáveis ao

DNER para cobrir as suas necessidades inevitáveis com a administração, a operação e a manutenção das rodovias”.

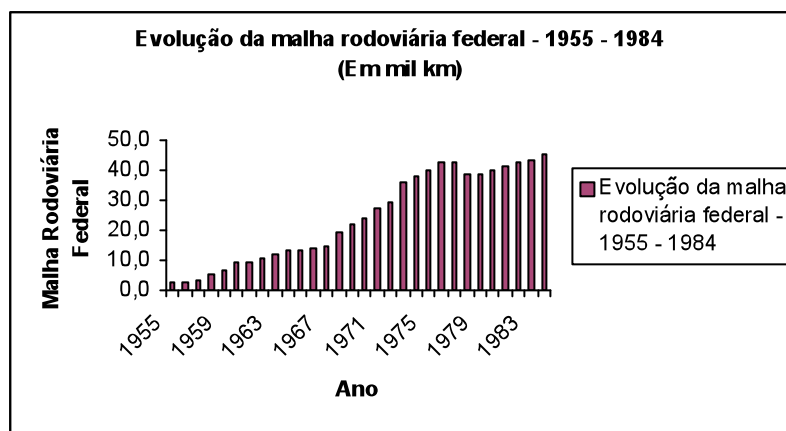
À crise de financiamento se somou uma crise organizacional. Tal decadência se dava, de um lado, pelos efeitos qualitativos da perda de autonomia financeira do DNER, retirando deste “a flexibilidade necessária para autogerir, antecipadamente, suas necessidades básicas, de acordo com sua própria capacidade de gerar receitas”, uma vez que, mesmo sendo boa parte dos recursos desvinculados devolvidos ao setor, resultou na elevação da “insegurança e, muitas vezes, custos adicionais para o setor” (MT, 1985, p. 77). Ademais, a partir da década de 70, o regime cedeu bastante à penetração da gramática clientelística no órgão, absorvendo inúmeros funcionários terceirizados e de outros órgãos até chegar ao incrível quadro de 30 mil funcionários, embora aí estivessem incluídos, por exemplo, até mesmo patrulheiros da Polícia Rodoviária. Em acréscimo, o modelo organizacional– construído para expandir a malha rodoviária – pouco se desenvolvera no sentido de planejar sua manutenção e padecia da excessiva centralização de competências na esfera federal, cuja crise impedia de liderar o subsetor³³.

Em 1985, o DNER contava com uma força de trabalho de 25.000 servidores - “um sensível decréscimo em relação aos 30.000 de que dispunha em 1980” (MT, 1985) - o que estava associado à queda da remuneração real e à elevada composição etária do quadro de pessoal, sem “uma adequada política de treinamento e de sistemática de renovação de quadros”, inexistente programa de qualificação – especialmente no que se refere às novas funções de “manutenção e operação, em detrimento da expansão” (MT, 1985, p. 15), crescentemente mais importante ante a elevação da malha federal. O conjunto dessas medidas – perda de autonomia financeira, disseminação do clientelismo, centralização burocrática a baixa capacidade de atuar na manutenção, crise geracional dos quadros técnicos e falta de

³³ Diagnóstico do GEIPOT (MT, 1985) traz um bom retrato da fragilização gerencial do setor: “No setor rodoviário, duas questões se distinguem: a construção, manutenção e operação da infra-estrutura (pelo setor público) e a operação do transporte rodoviário (por empresas privadas). O modelo institucional e organizacional do setor data, em grande medida, da década de 40, quando o mais importante desafio a ser enfrentado era o da implantação e pavimentação de um sistema rodoviário básico. A situação atual é totalmente distinta, devido à significativa ponderação a ser atribuída às novas funções de conservar, restaurar e operar a infra-estrutura existente, ao lado do planejamento e da coordenação dos sistemas de transporte rodoviário que se encontram a cargo da iniciativa privada. De outro lado, o modelo foi desenvolvido com a distribuição de funções, entre os estratos federal, estadual e municipal, que privilegiava a concentração de recursos técnicos e financeiros no DNER, a par de conceder à sua jurisdição a parcela mais significativa da rede rodoviária (mais de 100.000 km). Estes fatores, aliados à profunda alteração do modelo de financiamento rodoviário, que provocou a redução da capacidade de investimento do DNER e dos DER, e à deterioração das condições de emprego no setor, compõem um painel de serás dificuldades organizacionais”. (p. 12/13)

uma política remuneratória e de treinamento – convergiu, como assinala Barat (2007a), ao início da “desestruturação das organizações públicas e de muito dos núcleos de excelência governamental”(p. 48). Entre 1976 e 1984 tanto o ritmo de expansão da malha rodoviária quanto a qualidade do pavimento existente se reduziram substancialmente, retratando a deterioração da política federal para a infraestrutura rodoviária. A evolução da malha entre 1976 e 1984 retrata uma redução expressiva do ritmo de ampliação em relação às duas décadas precedentes:

Gráfico 6: Evolução da malha rodoviária federal – 1955 - 1984



Fonte: DNIT (PNV)

A ampliação da malha federal deixa de ocorrer a um ritmo acelerado. Pior do que isso, a malha em mau estado de conservação foi ampliada de 18% em 1979 para 28% em 1984 (DNIT), assim como a velocidade de sua deterioração³⁴. A decadência do rodoviarismo, portanto, esteve atrelada à fragilização de suas bases financeira e institucionais, tendo como pano de fundo a própria crise do Estado Nacional, que inviabilizava o tipo de política pública então vigente. A desvinculação de recursos, entrelaçada à crise de financiamento do estado desenvolvimentista, proporcionou um verdadeiro “efeito dominó” sobre o subsetor, ampliando as dificuldades e desafios que levariam à agenda política a necessidade de reforma setorial. O quadro era de desequilíbrio: as enormes demandas por investimentos e políticas de manutenção da malha rodoviária recaíam sobre um DNER com escassez de recursos e

³⁴ Segundo diagnóstico do Ministério dos Transportes em 1985 (p. 12): “A rede rodoviária federal inclui hoje 45.000 km pavimentados. Desses, 12.000 encontram-se em situação considerada péssima; exigem restauração completa e urgente, já que o problema apresenta uma velocidade de agravamento muito grande: além dos trechos em situação péssima, cerca de 18.000 km estão em situação regular e, a cada ano, passam de regular para péssima de 2.000 a 3.000 km de rodovias. Segundo estimativas do próprio DNER, hoje, o sistema federal está perdendo cerca de 900 km de rodovias por ano, isto é, exaurindo um capital social duramente implantado com um grande esforço da sociedade brasileira”.

capacidades institucionais declinantes, mas ainda centralizando as competências no subsetor rodoviário.

4. AGÊNCIA: ESTRATÉGIAS E TRAJETÓRIA NA INSTABILIDADE.

4.1 Governo Sarney.

a) Contexto político e definição dos problemas.

As estratégias políticas no Governo Sarney foram pautadas pela luta presidencial pela governabilidade. Assumindo a Presidência ante a deterioração do estado de saúde do Presidente eleito, Tancredo Neves, o ex-presidente da Arena, sob desconfiança da coalizão que elegera Tancredo no colégio eleitoral, firmou o compromisso de manter o programa daquele. Símbolo deste compromisso, Sarney manteve intacta a nomeação ministerial do presidente eleito, assim como as outras nomeações para os demais escalões, que exprimiam “a composição das forças políticas que garantiram a transição do regime militar”, (LOUREIRO e ABRÚCIO, 1998, p. 4), sendo a aliança democrática, em resumo, “maior do que o Presidente da República”.

Este contexto conferiu ao início do Governo uma característica peculiar de baixo controle do Presidente sobre os Ministérios, burocracia e, por conseguinte, sobre os rumos das políticas públicas, resultando numa perda de capacidade de articulação³⁵. Ademais, carentes de um consenso para além da revogação do “entulho autoritário”, os partidos se voltaram para a competição eleitoral e a “política nacional tornou-se então privilégio dos vários centros de poder existentes no Executivo federal – Presidência, ministérios, empresas estatais, autarquias – e das associações representativas de interesses sócio-econômicos particulares”. Este contexto representou um quadro de paralisia decisória dentro do Governo (SALLUM JR., p. 129)³⁶.

³⁵ Como registra Sallum Júnior (1988, p. 128), “a confirmação do ministério após a morte de Tancredo, em nome da preservação do pacto de transição, deu aos ministros grande autonomia frente ao Presidente da República. Boa parte deles passou a se conduzir, não como ministros do Presidente, mas como da Aliança Democrática” – resultando num processo de perda de articulação governamental. E continua: “Foi com um Estado enfraquecido, um governo desarticulado e um sistema partidário mostrando sinais de desagregação que se começaria a construir a Nova República, dando respostas às pressões e expectativas de reformas políticas e sociais que se haviam ampliado sobremodo a partir da eleição de Tancredo, quando pareciam ter se tornado factíveis” (p. 129).

³⁶ “O vários núcleos reformistas situados no governo viram-se paralisados pela atuação desenvolvida dos interesses econômicos particulares existentes dentro e fora do Estado. A tentativa de mudar a lei de greve pelo Ministério do Trabalho, a de efetuar um programa de reforma agrária pelo Ministério da Reforma e do Desenvolvimento Agrário, a de reformar a administração pública por vários ministérios, a de desativar ou privatizar órgãos ou empresas estatais e de reduzir substancialmente os gastos públicos, todas elas sofreram o veto dos grupos de interesse que se sentiram atingidos. O governo recuou nestes casos parecendo orientar-se neste primeiro ano no sentido de preservar não só o consenso político partidário em torno de reformas não radicais do sistema político, mas, também, a amplíssima união de forças sócio-econômicas que sustentaram a Aliança Democrática e seu projeto de transição democrática sem o trauma da participação popular”. (...) “Esta falta de vigor governamental na implementação de políticas que contrariassem interesses estabelecidos se

No Ministério dos Transportes, o compromisso de Sarney com a Aliança Democrática implicou o comando, durante o primeiro ano do Governo, do Ministro Affonso Alves de Camargo Neto, político peemedebista do Paraná com baixa ligação com o Presidente e sem vínculos anteriores com o subsetor, mas as indicações políticas da Aliança alcançaram até mesmo as Diretorias e Distritos do DNER (ABRÚCIO e LOUREIRO, 1998; SALLUM Jr, 1988)³⁷. A precária relação entre Presidente e sua base parlamentar justificou uma dinâmica de negociações permanentes, com recurso ao fisiologismo que crescia na medida em que se fragilizava a posição presidencial³⁸.

Na política econômica, apesar das críticas dirigidas aos anos anteriores de ortodoxia fiscal como remédio antiinflacionário, o Ministério da Fazenda fora entregue a Francisco Dornelles, Secretário da Receita durante o regime militar e sobrinho de Tancredo, com orientação ortodoxa, ao passo em que os economistas heterodoxos do PMDB, com João Sayad à frente, ficaram abrigados no Ministério do Planejamento – ambiguidade esta que seria reduzida com a troca de comando na Fazenda, a partir da nomeação do industrial Dílson Funaro (SARDENBERG, 1987).

A despeito disso, a política de investimentos da Nova República começou, ao menos na retórica, sob a diretriz de retomar um rumo desenvolvimentista, a partir do I PND da Nova República, que procurava reviver os períodos áureos do II PND, vinculado a impulsos significativos em investimentos públicos, reforçado, contudo, pelos compromissos mais abrangentes assinalados pela Aliança Democrática quando de sua instituição – compreendia medidas sociais, redemocratizantes e de desenvolvimento econômico. Intenções à parte, a transição política celebrada pela Aliança Democrática conservara o consenso no âmbito das reformas político-institucionais, o que faltava em relação ao enfrentamento do conjunto de

combinou a uma reversão – parcial, é verdade – da tendência antes observada de esmaecimento da Presidência da República vis-à-vis outros centros de poder no interior do Estado. Isto foi particularmente verdadeiro no que se refere às relações da Presidência com o primeiro escalão do executivo e com os partidos; houve uma progressiva subordinação do ministério ao chefe de governo. Este processo teve dois momentos particularmente significativos, a substituição de Dornelles por Dílson Funaro em fins de agosto de 1985 e a reforma ministerial de fevereiro de 1986” (SALLUM JR., 1988, p. 130).

³⁷ Segundo Marcelo Perrupato, Secretário-Geral do primeiro Ministério, o Ministro pedira a indicação de um técnico para tocar o Ministério para ele, já que era um político.

³⁸ “Na escolha dos ministros, pesavam as pressões e os interesses políticos pulverizados, especialmente na área social. Segundo entrevistados, “o governo Sarney foi o que mais pesadamente honrou os compromissos políticos”. Entretanto, o aumento do uso de critérios clientelistas e fisiológicos resultava do enfraquecimento do suporte político no Congresso. Quanto mais frágil ficava a base do governo, mais pulverizada tornava-se a negociação de cargos no alto escalão. Desse modo, a cada negociação, mais políticos individualmente eram contatados, sem que houvesse uma correspondência em termos de votos ou fortalecimento do apoio social ao presidente. Estabeleceu-se, assim, um círculo vicioso: mais trocas ministeriais ocorriam em busca de apoio político, e quanto menos se alcançava esse objetivo, mais modificações aconteciam” (ABRÚCIO e LOUREIRO, 1998, p. 5 e 6).

crises por que passava o Estado e punham em xeque as pretensões de retorno ao modelo desenvolvimentista (SALLUM JR., 1989).

Nesse contexto de parca clareza nas estratégias gerais do Governo e baixo controle presidencial sobre a burocracia, a política rodoviarista contava, contudo, com um diagnóstico de problemas pouco disputado, que já constavam de documentos produzidos pelo GEIPOT (MT, 1985) ainda ao fim do Governo Figueiredo – o problema era levar esse diagnóstico à agenda presidencial. O primeiro problema consistia na “deterioração crescente da capacidade de investimento do setor, que trazia graves prejuízos à “manutenção da infra-estrutura existente, aos programas de restauração de vias e aos programas de sinalização e de segurança do tráfego”, o que resultara, desde os idos de 1975, da “ausência de um modelo de financiamento rodoviário, em virtude das alterações na política de taxação dos usuários e na distribuição dos recursos assim gerados” (MT, 1985, p. 27/28). Deste primeiro problema nasceriam outros tantos.

O problema de financiamento do setor e seu corolário, a perda de autonomia financeira do DNER, seriam a causa de um segundo: a deterioração do ativo de infraestrutura rodoviária, em contraste com a concentração do transporte de cargas nesse modal que, a despeito da crise econômica do início da década, não deixara de crescer (MT, 1989). O Plano de Metas do novo Governo (1985) expunha que a reduzida capacidade de investimentos resultou na precariedade da manutenção da malha: dos 45 mil km, 12 mil encontravam-se em estado péssimo, 18 mil em regular e, a cada ano, entre 2 e 3 mil km passavam de regular a péssimo, o que impunha a restauração de “pelo menos” 20 mil km entre 1986 e 1989. Os acidentes também eram impulsionados pela presença de pontos críticos, sinalização e dispositivos de segurança deficientes em 23 mil km de rodovias. Em contraste, “as limitações de capacidade e demais deficiências dos outros modos têm contribuído significativamente para a intensificação do uso do sistema rodoviário, gerando assim níveis excessivos de desgaste dos pavimentos”. O desgaste era ampliado pela “insuficiência no controle de cargas por eixo”, ante a ausência de um sistema de pesagem de veículos que trafegavam com excesso de carga (MT, 1985b, p. 67 e 71).

Em terceiro, a crise financeira fizera se expressar numa grave crise institucional, por meio de “desajustamentos dos modelos institucional, organizacional e gerencial do setor e do DNER em especial, devido à crescente complexidade das atividades rodoviárias” (MT, 1985b). Esses desajustamentos se desdobravam na fragilização do planejamento, na carência de uma integração com os demais modais, na estrutura burocrática do setor e, por fim, na relação entre os órgãos federais e subnacionais.

O planejamento até então desenvolvido no Ministério dos Transportes seria incompatível com a inconstância do fluxo de recursos ao setor em face das “inúmeras reformulações orçamentárias ditadas pela conjuntura” (MT, 1985, p. 9), mas, especialmente, com o novo regime democrático, não apresentando “as características de um planejamento democrático, ou seja, participado, integrado, permanente e coordenado” (MT, 1985, p. 26). Em acréscimo, constatava-se a “falta não apenas de diretrizes gerais ou específicas para o Setor, mas principalmente de informações oportunas, oriundas dos demais setores da economia, dentro de um regime permanente de articulação entre as unidades de planejamento” (p. 9), o que se desdobrava em deficiências no “sistema de informações para o planejamento em transportes”, no “sistema de formação e treinamento de pessoal” e na “carência de estudos e pesquisas básicas”. O antigo problema de parca integração multimodal também era incluído na agenda, sob o reconhecimento de que “não existe uma clara definição da política de transportes intermodal e persiste uma série de entraves institucionais, gerenciais e operacionais ao seu desenvolvimento” (p. 15).

A falência do modelo organizacional do setor rodoviário era identificada na carência de treinamento, ausência de uma política adequada de pessoal (especialmente voltados para operação e manutenção), deficiência nos sistemas de informação e dos processos de planejamento do DNER. O Ministério manifestava que o modelo organizacional, datado da década de 40, quando o desafio era a implantação da malha, não se adequava aos novos tempos de priorização das funções de conservar, restaurar e operar a infraestrutura. Pior: o modelo distribuíra as funções conferindo grande concentração de recursos técnicos e financeiros no DNER, a quem coube parte desproporcional da jurisdição – mais de 100 mil km, incompatível com a perda de recursos sofrida pelo DNER e “à deterioração das condições de emprego do setor (MT, 1985, p. 13). Ademais, como apontou o segundo Ministro da Nova República, José Reinaldo Tavares, a perda de capacidade financeira setorial acarretara graves conseqüências sobre o DNER em termos de sua autonomia para executar programas de investimentos³⁹.

³⁹ “...o DNER, como órgão responsável pela política de transporte rodoviário do Governo Federal, contou durante muitos anos com recursos oriundos de tributos federais com receitas vinculadas. As fontes dessas receitas eram o Imposto Único sobre Lubrificantes e Combustíveis Líquidos e Gasosos (IULCLG), a Taxa Rodoviária Única (TRU) e o Imposto Único sobre Transportes Rodoviários de Carga de Passageiros (ISTR) que lhe davam certa autonomia financeira. Tais fontes foram retiradas gradativamente do DNER, culminando, em 1982, com a desvinculação total das parcelas do IULCLG, da TRU e do ISTR, o que acarretou sensível queda da capacidade de investimento do órgão e o levou a depender totalmente dos recursos provenientes da dotação ordinária que o Governo Federal repassa anualmente”. (TAVARES, 1989)

Por último, o enfraquecimento de um modelo hierarquizado e centralizado no DNER legava um cenário com “reduzidas articulação entre o segmento federal do setor e os estaduais e municipais”, a se combinar com um sistema nacional de viação originário de 1973, sem que estivessem definidos os “aspectos funcionais e jurisdicionais, com reflexos negativos, sobretudo, na compatibilização entre os sistemas estaduais, municipais e o federal (MT, 1985, p. 63).

b) A estratégia de financiamento.

Inicialmente, o Governo Federal não previa “uma alteração radical na estrutura de financiamento rodoviário”, mas se vislumbrava, “a partir da legislação atual”, a elaboração de propostas de “modificações de critérios e de valores dos tributos do setor (IULCLG, TRU e ISTR) e das receitas próprias dos órgãos, visando a dar maior confiabilidade e garantia à alocação de recursos às atividades envolvidas, principalmente com a criação de um Fundo de Manutenção e Segurança do Tráfego”. Estas propostas seriam encaminhadas ao Congresso em 1985, seguidas de estudos a fim de “apoiar a reformulação institucional do setor, além de atenuar as distorções existentes no financiamento do próprio setor de transportes como um todo” (MT, 1985). O problema é que, de 1985 em diante, as alternativas levantadas foram se exaurindo.

É verdade que uma das iniciativas – a criação de um Fundo setorial – parecia vingar. Mas foi uma vitória que o rodoviarismo não levou. No fim de 1985, o subsetor rodoviário logrou aprovar no Congresso a Lei Federal n. 7.451, que vinculava a parcela destinada à União do IULCLG ao Fundo Rodoviário Nacional, remetendo a decreto presidencial a sua regulamentação. Contudo, o próprio Presidente Sarney vetou a regra do art. 3º que subordinava a gestão do novo FRN ao DNER então regulamentou o dispositivo até meados de 1987. A estratégia rodoviarista não estava alinhada à estratégia presidencial e de sua equipe econômica.

O Fundo deu um alento ao setor, garantindo recursos mínimos para a manutenção da malha, mas não assegurava, como outrora, autonomia do DNER, nem tampouco o dispensava de eventuais contingenciamentos em função da política macroeconômica. O esquema de financiamento, mesmo com a regulamentação do novo FRN em junho de 1987, continuou insuficiente para as necessidades setoriais. Tampouco se reconquistara a autonomia financeira

que continuavam almejando os responsáveis pela política. Os efeitos limitados do novo FNR – que seriam completamente eliminados em 1988 – também foram acompanhados, em 1985, pela descentralização tributária ocorrida com a substituição da Taxa Rodoviária Única pelo Imposto sobre a propriedade de veículos automotores - IPVA, de arrecadação estadual e repartição dividida entre estados e municípios, além da destinação de recursos do Imposto sobre Transportes Rodoviários para Estados (50%) e Municípios (20%). O Governo anunciou sua adoção como o início do processo de descentralização setorial, contudo, a tragédia era que não a acompanhavam medidas de redistribuição de responsabilidades entre os entes federados.

Com a ausência de suporte da burocracia econômica, a estratégia de financiamento foi revisada pelo Ministério, abandonando as mais ambiciosas propostas iniciais. Resumia-se a identificar as potenciais fontes de financiamento do déficit entre as necessidades, cada vez maiores, e as disponibilidades, cada vez mais imprevisíveis. Para o modal rodoviário, as novas alternativas vislumbradas eram as operações de crédito junto ao BNDES e o restaurado FNR. O abandono das alternativas de financiamento via novos recursos orçamentários ecoava os resultados da constituinte, que afastou as principais hipóteses trabalhadas no Ministério – e aprofundou a crise.

A Constituição Federal de 1988 consolidava o processo de descentralização tributária, transferindo recursos da União para Estados e Municípios, com destaque para: (i) a extinção do IULCLG, fonte de recursos do “novo” FRN” (o ICMS, de competência estadual, abarcaria a base de incidência do imposto extinto); (ii) a extinção do IST, cuja parcela a cargo da União decrescera significativamente na década de 80 (igualmente, a base de incidência foi para o ICMS); e (iii) a consolidação da ex-TRU como IPVA, de competência estadual. Segundo, o modelo institucional de vinculação de impostos a Fundos setoriais foi abatido pela regra constitucional que proibia a vinculação de receitas de impostos “a órgão, fundo ou despesa”, com as exceções constitucionais previstas para área social. Estas mudanças implicavam a eliminação do novo FRN, que foi, “em termos práticos, extinto, quer pelo fato de ter sido eliminada a sua principal fonte de recursos (imposto único), quer pelo preceito constitucional que proíbe a vinculação de impostos, a não ser que se consiga definir um outro tipo de contribuição (taxas ou sobrepreços do usuário da rodovia, que seja classificada como tributo)” (MT, 1989, p. 215).

Por último, a Constituição abria espaços para a ampliação de gastos correntes, em sistemático prejuízo das despesas de capital nos anos seguintes, seja pela priorização da área social, que receberia as principais vinculações de recursos constitucionais, seja pelos direitos assegurados a servidores públicos, pensionistas e aposentados. Ante a reforma tributária efetuada na Constituição, o Ministério apresentava conseqüências funestas ao modal rodoviário:

“Em linhas gerais, pode-se dizer que a reforma tributária introduzida pela nova Constituição tem causado preocupação nos meios técnicos e políticos pelo esvaziamento financeiro da União, ampliação do nível de transferência de recursos aos Estados e aos Municípios. (...) o principal impacto será sobre o subsetor rodoviário, principalmente na esfera federal, como conseqüência da eliminação de tributos específicos, ou seja o IULCLG e o IST (...) Em conseqüência, restou para o subsetor rodoviário quase unicamente a possibilidade de recorrer a Recursos Gerais do Tesouro, por meio de dotações orçamentárias. As necessidades do setor, de contar com recursos suficientes, permanentes e vinculados para garantir as despesas mínimas necessárias para o seu bom funcionamento, ficaram mais difíceis de serem atendidas. A isto deverá ser acrescentado o fato de que a União deverá perder parte de suas receitas tributárias, segundo as estimativas, o que dificultará a obtenção de recursos suficientes para prover as necessidades do Setor de Transportes, como um todo, mormente na área federal. Pode-se inferir que a reforma tributária, a menos que sejam implantadas medidas de ajuste a prazos mais longos, cuida apenas de recompor as finanças dos Estados e Municípios às custas da União, sem se preocupar com princípios tradicionais de federalismo fiscal, aceitos inclusive a nível internacional. Não procurou estabelecer mecanismos para a estruturação, ainda que gradativa, dos encargos públicos a serem atendidos pelas três esferas de Governo, compatível com a descentralização dos recursos. Por outro lado, não estimulou o esforço de arrecadação dos tributos que aumentam a autonomia dos governos locais, delegando, democraticamente, à sua população, através de seus órgãos legislativos, a definição da carga tributária, dos serviços públicos, incentivos, redistribuição dos encargos etc.” (MT, 1989, p. 217)

Abandonadas as esperanças de restituição de recursos fiscais para o setor e eliminadas as fontes ainda disponíveis de receitas, as autoridades rodoviaristas ensaiaram novas alternativas fora do orçamento federal: o selo-pedágio e o programa de concessões, além de enfatizarem a necessidade de aliviar a União das pressões fiscais via descentralização de competências para os Estados.

O projeto de lei do selo-pedágio foi apresentado ao Congresso pelo Poder Executivo em 05/12/1988, obtendo aprovação, em caráter de urgência, logo em 22/12/1988 – no que contou com ampla maioria do congresso e lobby intenso de atores envolvidos no setor, como empreiteiros de obras públicas, em especial de pequeno e médio porte, mais dependentes do DNER. A Lei n. 7.712 explicitava o objetivo de ampliar os investimentos do DNER, vedando a aplicação dos recursos obtidos com o pedágio em outras despesas que não conservação,

restauração, melhoramentos, adequação de capacidade e operação do sistema. Era definida a distribuição dos recursos entre esses serviços, estabelecendo os valores a serem cobrados por categoria de veículo e ano de fabricação. A forma de cobrança seria regulamentada por Decreto do Poder Executivo.

O selo-pedágio surgia como fonte de financiamento alternativa, mas não desvinculava os recursos do Tesouro, a quem caberia recolhê-los. A regulamentação do selo-pedágio foi aprovada pelo Decreto n. 97.532 em fevereiro de 1989, mas a cobrança imediatamente engendrou polêmicas e intensa judicialização. A Associação Nacional das Empresas de Transportadores de Carga, valendo-se da legitimidade conquistada com a nova Constituição, ingressou com Ação Direta de Inconstitucionalidade, requerendo imediata suspensão da cobrança. Sem sucesso: em 01/03/1989 o STF negava o pedido de liminar requerido. Houve uma verdadeira enxurrada de ações judiciais por parte dos usuários em outras instâncias, obtendo o Governo vitória na maior parte dos casos judicializados. No entanto, o selo-pedágio, além da clara impopularidade, ofereceu apenas recomposição parcial das receitas perdidas em 1988, obtendo recursos aquém do esperado (PESSOA, 1993, p. 10). Faltava estrutura para fiscalização dos veículos que tinham de transitar com o selo e, além disso, surgiam críticas e denúncias sobre o modelo de fiscalização e à injustiça de sua cobrança sem proporcionalidade ao uso das estradas. Ao fim do mandato do Presidente Sarney, o Governo reconhecia que a arrecadação ficara bem aquém do previsto, concluindo que os recursos advindos do selo-pedágio representaram apenas 35% das necessidades de investimento para 1989 (MT, 1989, p. 32).

O paradoxo de rodovias em péssimos estados de conservação e a polêmica cobrança de pedágio ampliou o desgaste de um Governo, então, já enfraquecido pelo fracasso de sucessivos planos de estabilização. A Revista Veja, em sua edição de 19 de abril de 1989, estampava em sua capa o título “Nossas estradas estão morrendo”, expondo um cenário caótico, reconhecido pelos ex-Ministros Affonso Camargo e Cloroaldino Severo e técnicos do próprio DNER (Veja, Edição 1.076):

“Não faltou criatividade ao DNER quando o órgão implantou, no último dia 1.º de março, uma aberração que leva o nome de auto-selo e cujo objetivo é angariar fundos para a manutenção das estradas federais. A Lei n.º 7712, que regulamenta o uso do "selinho", determina que qualquer veículo que estiver rodando numa estrada federal é obrigado a exibi-lo no pára-brisa. Metade da frota nacional de veículos, ou cerca de 7 milhões de automóveis, já tem o auto-selo – mas desde sua invenção a antipatia e a inconstitucionalidade da nova taxa fizeram explodir o protesto da população. Na semana passada, a Ordem dos Advogados do Brasil, seção Niterói, obteve liminar na

Justiça isentando da colocação do selo os 5.000 advogados inscritos na entidade. No Rio Grande do Sul, 15.000 veículos filiados ao Sindicato das Empresas de Transporte de Cargas também conseguiram o mandado de segurança coletivo. "Já pago imposto demais para ser obrigada a pagar mais uma taxa", reclama a bibliotecária paulista Fernanda Telles da Silva, proprietária de um Fiat Uno 1986. "Além do mais, não é justo que uma pessoa que enfrenta a estrada ocasionalmente, como eu, seja forçada a pagar a mesma quantia de um cidadão que viaja diariamente. (...) Os advogados e juizes que entram na Justiça contra o auto-selo apontam três inconstitucionalidades: a bitributação, já que existe o IPVA, o uso da mesma base de cálculo para dois tributos, o que é proibido pelo Código Tributário, e a coação, pois o cidadão é obrigado a portar o selo mesmo sem saber se vai usá-lo. O pedágio numa estrada é um preço pago por um serviço recebido diretamente por quem nela trafega", diz o deputado federal José Serra (PSDB-SP), que liderou solitariamente no Congresso uma campanha contra a aprovação da lei e foi derrotado pelo pesado lobby de pequenas e médias empreiteiras."

Atacado por todos os lados e ineficaz em seus resultados, o selo-pedágio não resistiria a 15 meses de existência: o Governo Collor o extinguiria logo nos primeiros meses de seu Governo. Tampouco o nível de investimento em 1988 e 1989 alcançou os níveis de 1986 e 1987. A outra alternativa ensaiada foi a delegação de rodovias para a iniciativa privada, instituída pelo Decreto n. 94.002, de 04/02/1987, possibilitando ao Ministro autorizar o DNER "a contratar, com empresa nacional, mediante concessão, a construção, conservação e exploração de rodovias e obras rodoviárias federais". Ao mesmo tempo, o Governo aumentou a sua ênfase, assim como as discussões junto ao setor privado, para fazer deslanchá-las. Mas o próprio Ministro José Reinaldo reconhece que nem o Governo decidira pôr seu peso a favor da iniciativa – recuando aos projetos lançados - nem havia maturidade institucional para implementá-las:

"De tempos para cá o orçamento para investimentos no Orçamento da União é muito pequeno em face principalmente aos brutais encargos de pagamento das dívidas interna e externa. Dessa maneira só atraindo recursos do setor privado será possível atender a demanda de transporte do país e diminuir o chamado custo Brasil. Mas para isso é necessário que esse tema se imponha como uma diretriz de governo pois, a fraqueza das garantias dadas pelo governo, que mudam de governo a governo, assusta os empresários. (...) Não havia ainda ambiente para privatizações no país. O governo tratava esse assunto com reservas e não entrava institucionalmente com todo o seu poder político para tentar criar essas condições. O Prodest tinha na base de sua filosofia a integração de todos os agentes, públicos em todos os níveis e os privados. Assim tivemos que desbravar esses assuntos quase sozinhos e acabamos por lançar as bases da privatização de parte do setor de transportes. Lançamos editais para privatizar a Ferro-Oeste (antiga Leste-Oeste), a ligação Rio- São Paulo-Campinas, com trem de passageiros, o Loyd, entre outros." Entrevista concedida ao autor⁴⁰.

⁴⁰ Entrevista concedida ao autor.

A ausência de ambiente institucional e a decisão política do Governo de não enfrentar o tema, nas palavras do Ministro, redundaram na conclusão do mandato sem que o Decreto que disciplinava as concessões rodoviárias houvesse dado respaldo a qualquer concessão outorgada – foram realizados estudos pelo DNER para a concessão da “Linha Vermelha”, no Rio de Janeiro, cuja licitação, contudo, foi abortada, com a execução das obras pelo Governo Estadual (ROCHA, 1991). Ao fim do Governo, o GEIPOT, considerando que “os investidores em projetos de porte procuram se cercar de garantias, para assegurar o retorno e a remuneração dos capitais aplicados, exigindo do governo a cobertura de eventuais déficits”, constatava que “de acordo com as atuais condições da economia brasileira, *parece mais indicado estimular o incremento do setor privado na operação de transportes do que, propriamente, em vias e grandes instalações*”, refletindo a desistência do Governo em privatizar estradas (MT, 1989, p. 39)

c) A estratégia de coordenação do investimento público: o PRODEST.

A despeito da crise de financiamento, no Governo Sarney foi lançado logo em 1985 o Programa de Desenvolvimento do Setor de Transportes - PRODEST, que procurava se atrelar ao desenvolvimentismo anunciado pela Aliança Democrática no I PND da Nova República. Era concebida por técnicos do setor vinculados ao GEIPOT – o primeiro Secretário Geral do Ministério era Marcelo Perrupato, que atuara no próprio GEIPOT na era de Eliseu Resende e, ao fim do Governo Figueiredo, presidira a empresa. O PRODEST representava um esforço de planejamento plurianual para enfrentar os principais obstáculos que caracterizavam o subsetor, com o suporte das organizações setoriais - DNER e GEIPOT - que, embora combatidas pela crise, ainda mantinham estruturas para tal esforço de planejamento. Assim, correspondia à institucionalização de um sistema de planejamento de médio prazo, com “o objetivo de orientar, de forma harmônica, as ações dos setores rodoviário e ferroviário e promover a integração dessas modalidades entre si e os demais sistemas de transportes”, devendo servir como suporte técnico à revisão do Plano Nacional de Viação e “constituir-se em instrumento de controle do Ministério dos Transportes sobre a administração indireta de sua área” (MT, 1985, p. 27).

O PRODEST procurava se respaldar em três diretrizes: a primeira, de eficiência, relativa à “estrutura organizativa” e ao “funcionamento operacional das instituições e órgãos governamentais existentes”; a segunda consistia num “esforço de descentralização, em que as comunidades locais e as Unidades da Federação devem assumir uma parcela bem maior de responsabilidade”; e, a terceira, no caráter participativo do planejamento, “possibilitando que

todos os segmentos sociais e todas as instituições representativas que atuam no País contribuam para a elaboração dos planos, o seu acompanhamento e controle a para a sua avaliação (p. 24).

A estratégia de investimentos definia uma clara priorização: a “restauração e conservação de rodovias, por meio de metas mínimas de restauração de 2.000 km/ano e de recapeamento de 3.000 km/ano, além de uma participação equivalente a pelo menos 30% das despesas de conservação no total do programa rodoviário”, além dos programas de “segurança do tráfego e o de pesquisas e treinamento”. O principal obstáculo era definir fontes de financiamento seguras, sem o que o Governo não definiria outras prioridades que não manter e recuperar a infraestrutura existente. A ampliação ou construção de novas vias era secundária no conjunto de investimentos propostos.

Conquanto indicasse as prioridades do subsetor, o PRODEST carecia de normatividade, sendo necessário distinguir “esta abordagem da que consta do Plano de Metas do Governo, que trata de disponibilidades para investimento e não da indicação das necessidades do setor”. O atendimento do PRODEST, em fato, se faria “de acordo com as prioridades estabelecidas e as disponibilidades financeiras” (MT, 1986, p. 1). Há, assim, duas fontes para identificarmos os programas de investimentos do Governo Sarney: PRODEST e Plano de Metas, aquele, um mapeamento de necessidades; o último, a programação governamental. Havia grandes disparidades não apenas entre PRODEST e Plano de Metas, mas também nos sucessivos ciclos anuais do PRODEST –o primeiro ano do PRODEST, em 1985, apresenta metas de construção e pavimentação muito mais tímido do que sua primeira revisão, em 1986, quando assume um Ministro ligado ao Presidente⁴¹. Há, contudo, coerência nas prioridades de investimentos. Neles ficavam definidas quatro áreas de investimentos públicos: (1) construção e pavimentação, (2) manutenção, esta abrangendo conservação e restauração, (3) rodovias vicinais e (4) segurança rodoviária, abrangendo itens como controle de peso em rodovias, sinalização rodoviária, correção de travessias, entre outras intervenções previstas. Em 1985, as iniciativas pouco avançaram. Apesar da prioridade ao programa de recuperação, os serviços executados ficaram aquém dos 5 mil km previstos para recuperação e recapeamento, realizando-se apenas 1,7 mil km. Iniciou-se o que seria a obra de maior destaque do Governo Sarney, a construção da ligação Porto Velho – Rio Branco (BR-364) Mas os investimentos

⁴¹ Talvez essa grande disparidade seja explicável pelo fato de que, em seu lançamento, o PRODEST não ser tão explícito em sua característica de mapeamento de necessidades, e não de programação de investimentos. Mas, de todo modo, converge também com a posse de José Reinaldo Tavares no Ministério dos Transportes e com um biênio – 1986 e 1987 – no qual houve maiores desembolsos para o setor.

públicos não pararam de decair: os desembolsos em rodovias atingiram em 1985 apenas 0,12% do PIB.

Em fato, a política de transportes do Governo Sarney ganhou maior fôlego em 1986 quando, aproveitando o desligamento dos Ministros candidatos nas eleições daquele ano – e fortalecido pelo lançamento do Plano Cruzado em fevereiro – Sarney nomeou um Ministério que buscava ter “sua cara”, embora mantendo os compromissos com os partidos de sua base, PMDB e PFL. Não por acaso, foi também nos anos de 1986 e 1987 que se disponibilizaram mais recursos para o setor, o que sofreria solução de continuidade a partir de 1988, com a promulgação da Constituição. No Ministério dos Transportes, a estratégia presidencial de indicar Ministros vinculados a ele diretamente ficou clara: José Reinaldo Tavares, ex-diretor do DER do Maranhão na gestão do próprio Sarney foi o escolhido. A José Reinaldo coube dirigir o Ministério, dando seqüência à iniciativa setorial do PRODEST, até o fim do Governo. Sob o comando de pessoa de confiança do Presidente, o Ministério ganhou força política e recursos – ao menos até 1988.

Em 1986, sob José Reinaldo, o PRODEST ganhou institucionalização. Fora aprovado, neste ano, em Lei, o I PND da Nova República, ao qual se alinhava; criavam-se as revisões anuais do PRODEST, visando a integrá-lo com “as propostas dos orçamentos anual e trienal (OPI), dando caráter permanente ao planejamento (MT, 1986). Apesar disso, o Plano expressava, com clareza e repetidas vezes, seu caráter indicativo, procurando dar elementos para “facilitar as articulações e negociações do Ministério com seu meio ambiente e com os organismos de financiamento nacionais e estrangeiros”, explicitando a necessidade de disputa por recursos. Não por acaso o Ministério já estimava “realizar o que for possível, com base nas atuais disponibilidades, transferindo as etapas de suas necessidades não atendidas para os exercícios subseqüentes até 1989 e, caso necessário, para um horizonte de tempo além deste limite” (MT, 1986).

A assimilação, com maior clareza, da crise de financiamento, a partir de 1986, redundou no ensaio de novas estratégias para suprir a programação de investimentos do Plano. Se este previa um Programa de Investimentos para o setor de Transportes de Cz\$ 145,7 bilhões, o Plano de Metas orçava para o mesmo setor uma programação com Cz\$ 41,5 bilhões a menos, cuja cobertura, segundo o Ministério, poderia ser perseguida (i) na disputa por maiores dotações orçamentárias, (ii) mediante o acréscimo no endividamento do setor, (iii) na criação de mecanismos adicionais de vinculação de recursos (a exemplo de novas incidências do

IULCLG) e (iv) na participação da iniciativa privada. Assumida a insuficiência de recursos financeiros, o PRODEST a partir de 1986 dava uma ênfase maior ao repasse de responsabilidades a Estados e Municípios e incluía a possibilidade de participação privada na gestão de ativos, elemento ausente no lançamento do programa. Assim expunha o PRODEST de José Reinaldo:

“A modalidade rodoviária, centrada no DNER, também pressupõe a adoção de um forte processo de descentralização, retendo aquela Autarquia as funções de planejamento, coordenação, normatização e avaliação do Sistema de Transportes Rodoviários, restringindo suas funções de órgão executor. Como parte desse processo, também as funções executivas de gerenciamento (controle e fiscalização) poderão ser total ou parcialmente delegadas. Como se depreende, esse processo apresenta duas faces: de um lado, a própria reorganização do Departamento, agora concentrado nas atribuições de órgão central do sistema com nova ênfase nas funções de planejamento e ação coordenada com os Estados e Municípios; e, de outro, sua relativa responsabilidade no processo de fortalecimento da capacidade gerencial e na contínua avaliação dessa capacidade, dos Estados e Municípios”. (...) Amplia-se, significativamente, a participação do setor privado no Sistema, construindo, conservando, operando e explorando convenientemente terminais de carga e, mesmo por concessão, trechos rodoviários, utilizando-se de receitas coletadas em pontos de pedágio geridos pelo próprio concessionário”. (MT, 1986, p. 45)

As cautelas e ênfases das subseqüentes revisões do PRODEST já prenunciavam os insucessos, sobretudo porque todas as políticas do primeiro Governo da Nova República estavam atrelados aos planos de estabilização – e, ao fim de 1986, o Plano Cruzado que tanto sucesso fizera no início do ano já se enfraquecia, abrindo espaço para o malfadado Cruzado 2, em 1987. Apesar dos pesares, a planificação no PRODEST foi aprimorada com o lançamento, em 1987, do Programa de Corredores Estratégicos de Transportes, distinguindo os “eixos de penetração, concedendo apoio decisivo à expansão da fronteira econômica e aos programas de desenvolvimento rural e de reforma agrária” (PR, 1987). Era o desenvolvimento de um planejamento multimodal baseado na ideia de corredores de transporte, procurando superar a estanqueidade criticada na era rodoviarista – embora, como vimos, já houvesse ensaios de planejamento multimodal nos planos de transporte.

A ideia de corredores introduzida se baseava no conceito de “microrregiões homogêneas”, integrando o Sistema Nacional Básico de Transportes - SNBT, assim chamado o “sistema responsável pelas ligações entre os centros ou pólos de maior relevância para o setor, pólos definidos com base em três critérios principais: volume de geração e atração de fluxos; papel relevante na integração nacional e regional; papel de centro de intercâmbio comercial com os demais países”. Os corredores de transporte consistiam em subsistema do SNBT, associados

“à circulação de bens e pessoas, onde se exercem funções de escoamento, captação e distribuição dos fluxos gerados em seu espaço de influência”. Cada corredor contemplava “um subsistema troncal ou arterial, que assegura o escoamento e a passagem, e um subsistema alimentador, que garante o acesso, isto é, a captação e a distribuição dos fluxos”. Por fim, previa-se que cada corredor poderia conter “diferentes rotas ligando pólos de relevância para o País e, também, outros pólos de relevância estadual e local (MT, 1987, p. 5 e 6). A ideia de corredores, avançou, na revisão subsequente do período 1988-1991 do PRODEST, para a de “rotas” e “macrorrotas”, que continham o mesmo princípio, apenas fortalecendo o objetivo de implementar “visão multimodal do setor” e superar “estanqueidades” (MT, 1989, p. 7).

Os avanços no eixo de planificação abrangiam a participação de atores sociais relevantes. Bom exemplo eram os diálogos iniciados com a iniciativa privada em torno de instrumentos que estimulassem “o empresariado ligado ao setor – construtores, operadores, fornecedores de equipamentos e serviços de apoio – a apresentar propostas concretas e específicas sobre projetos que efetivem esse envolvimento” (PR, 1987). Ao fim do último ciclo do PRODEST, em 1989, foi desenhada uma pauta da iniciativa privada, em especial transportadores, em torno da necessidade de “definição clara do que se entende por descentralizar, desestatizar, privatizar, desregulamentar”, a “implantação de uma política sadia de responsabilidade mútua entre iniciativa privada e o Estado para conservação das rodovias” e a “aprovação pelo Congresso Nacional de um Plano de Transportes, a ser mantido independentemente de mudanças de Governo” (MT, 1989, p. 370), o que representaria a institucionalização legal do PRODEST.

A agenda comum estava aberta. Para Marcelo Perrupato, Secretário Geral no primeiro ano de Governo, era “um primeiro esforço que a gente fez no sentido de não centralizar o planejamento e fazer isso junto com os Secretários Estaduais”⁴². Mais: o PRODEST, em 1987, avançara na realização de encontros com atores do próprio Governo, a exemplo da Secretaria de Planejamento da Presidência da República, com os Ministério do Interior, da Agricultura, das Minas e Energia e da Indústria e Comércio. O fim do ciclo do PRODEST, em 1987, deu-se com um grande encontro com toda comunidade do setor de transportes, demonstrando o respaldo que o Plano conquistara no subsetor – respaldo este que faltava, contudo, nas prioridades da gestão Sarney. O então Ministro José Reinaldo Tavares atribui à solidez da área técnica de planejamento setorial, sobretudo do GEIPOT, e às conexões desenvolvidas

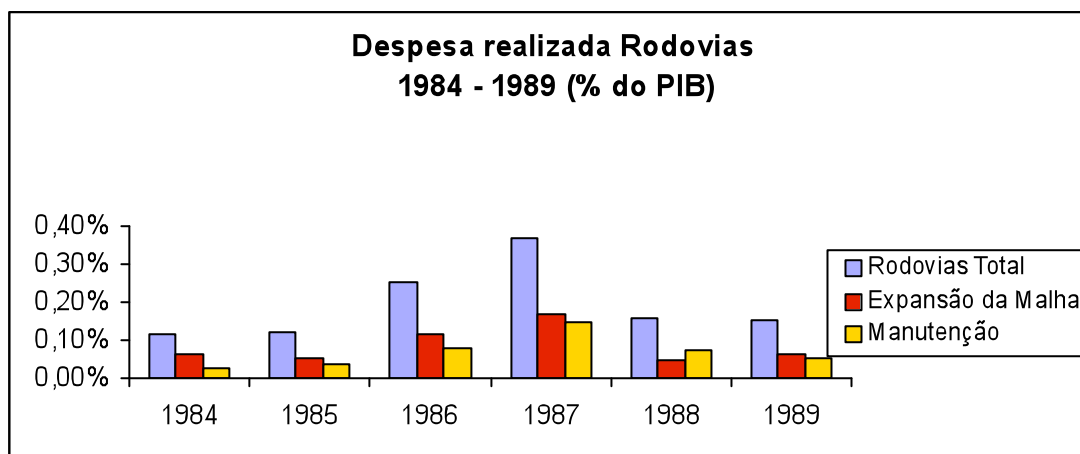
⁴² Entrevista concedida ao autor.

com setores externos ao Governo, sobretudo o setor privado, as conquistas obtidas no planejamento:

“O país nos anos oitenta não se importava com a integração de todos os modais e assim resolvemos fazer o Prodest para permitir o estudo das possibilidades e vantagens dessa integração. (...) podemos contar com todos os que, com sua capacidade, podiam contribuir sem restrições de nenhuma ordem. E, também conseguir a contribuição de terceiros que mesmo fora dos quadros oficiais podiam participar com suas experiências. (...) De maneira geral os órgãos do setor transporte eram bem estruturados, mas faltavam recursos para o setor. Mesmo assim o avanço conseguido na conservação de estradas e nos portos quando foram lançadas as primeiras concessões de terminais privativos foram muito importantes. Dessa época nasceu o documento unificado da carga transportada entre a origem e o destino, independente do meio de transporte utilizado que foi um avanço muito grande para o sucesso e o barateamento dos custos do transporte. Antes era um documento para cada modal o que aumentava os custos e fazia empresários perder a vantagem do transporte intermodal pois o sistema era muito burocratizado e trazia como consequência um atraso muito grande em cada troca de modal.” (Entrevista concedida ao autor)

O grande problema do PRODEST, no entanto, foi o insucesso da estratégia de financiamento. A instabilidade econômica, ao que se somavam os inúmeros Planos de Estabilização do Governo Sarney, conferia um quadro de grande imprevisibilidade para os investimentos. Na revisão do PRODEST em 1987, a programação de investimentos se iniciava sob a ressalva de que o setor deveria se adequar ao “grande esforço de contenção de seus dispêndios de custeio e investimento, não iniciando neste ano nenhuma obra”. Entre os efeitos desta instabilidade estavam a sujeição a abruptas paralisações de “execuções de obras e serviços rodoviários contratados” (PR, 1989).

A Constituição de 1988 aprofundou a crise e eliminou as ilusões ainda existentes de um novo FRN, levando ao dramático desfecho da conhecida “operação desmonte”: a autorização do DNER para a paralisação dos serviços pelas empreiteiras por ausência de recursos. Tais dificuldades podem ser bem retratadas pelos indicadores que refletem a evolução do programa de investimentos do Governo: as variações abruptas do investimento em rodovias entre 1985 e 1989 e os níveis de execução alcançados dos principais programas de governo, além dos dados existentes sobre qualidade das estradas. O gasto público em rodovias chega a alcançar dois anos de relativa bonança - 1986 e 1987, com, respectivamente, 0,25% e 0,37% do PIB – que contrastam com os demais anos – 1985, 1988 e 1989, com, respectivamente, 0,12%, 0,16% e 0,15% do PIB – refletindo o quadro de instabilidade do fluxo de recursos disponíveis para os programas, mas, sobretudo, os impactos sobre os investimentos setoriais das mudanças ocorridas com a Constituição de 1988, assim como o fracasso do selo-pedágio.

Gráfico 7: Despesa realizada em Rodovias 1984-1989

Fonte: STN/Ministério da Fazenda

A despesa realizada no período é bem inferior ao que se tinha até a década de 80, quando chegou aos níveis de 1% do PIB e, os investimentos, a 0,8%. O nível de investimentos é instável: baixo em 1985, há uma razoável ampliação em 1986 e 1987 e redução em 1988 e 1989 pela metade. Em 1987, a elevação de investimentos coincide com a recriação do FRN, ao passo em que 1988 corresponde ao ajuste fiscal após o fracasso do Cruzado 2, à extinção de fontes de receitas para rodovias pela constituinte: resultou na “Operação Desmonte”. Nos dois primeiros anos, há prevalência dos investimentos em expansão da malha, o que se altera a partir de 1987 – isto é, apenas a partir de 1987 a diretriz de priorização da manutenção rodoviária se expressou nos gastos públicos, embora a tendência de aproximação já houvesse se manifestado desde 1985.

A instabilidade de financiamento foi reconhecida, ao fim do Governo, quando o Presidente Sarney, prestando contas dos resultados de sua gestão, assinalava que “a política de combate à inflação, através da redução dos gastos públicos, atingiu de modo marcante o Setor de Transportes, cuja consequência imediata foi o agravamento dos problemas já existentes, face à escassez de recursos e à consequente postergação das soluções” (PR, 1990, p. 97). Apesar do aumento de investimentos em 1986 e 1987, o Governo assimilava que a priorização ao Programa de Conservação e Restauração de Rodovias implicou “o não atendimento das necessidades de expansão física do sistema”, dificultando “a integração de novas regiões ao processo produtivo nacional” (PR, 1990, p. 98). A ampliação da malha durante o Governo Sarney alcançou o total de 4.874 km, comparativamente baixo em relação aos cinco anos precedentes (1980-1984) – período de investimentos também baixos - quando a ampliação da malha foi de 6.666 km. Além disso, a variação dos custos das obras foi

superior aos índices de inflação no período – executou-se menos com mais recursos. Mesmo com todas essas dificuldades, a ampliação obtida supera o objetivo estabelecido no Plano de Metas – embora, como já anotamos anteriormente, o Plano representasse bem menos do que as necessidades do PRODEST.

A insuficiência de investimentos, assim como sua baixa eficiência, fica mais clara nos investimentos em manutenção, prioridade do Ministério. A meta originária era de recuperar 5 mil km anuais, enquanto se alcançaram 11,7 mil km nos 5 anos, uma média de 2,3 mil km por ano, menos de 50% do planejado. Ao fim do Governo, constatava-se a existência de “30 mil quilômetros de rodovias federais (60% do total de estradas pavimentadas sob a jurisdição do DNER) em condições precárias ou regulares”, sem qualquer avanço ao que se diagnosticara cinco anos antes (PR, 1990, p. 102). A deterioração da malha seguia porque, “a cada ano, 2 mil a 3 mil quilômetros de pavimentos passam do estado regular para o mau, ampliando sensivelmente o déficit acumulado de rodovias que necessitam de uma imediata restauração” (MT, 1989, p. 27). Todos os demais itens que compunha o programa de investimentos, com exceção da sinalização, ficaram aquém do previsto. O quadro resume os objetivos projetados no Plano de Metas e resultados alcançados:

Quadro 8 - Realizações do Programa de Investimentos no Governo Sarney

Programa	Unidade de Medida	Plano de Metas	Resultado em 1989 ⁴³
1. Manutenção			
1.1 Restauração	Km	20.000	11.700
1.2 Conservação	Km	65.000	Sem dados
2. Construção/Pavimentação	Km	4.620	4.874 ⁴⁴
3. Rodovias vicinais	Km	15.000	4.508
4. Segurança rodoviária			
4.1 Controle de peso	Balanças e Pátios	200	25
4.2. Sinalização.	Km	63.000	64.774

Elaboração do autor, com dados do Ministério dos Transportes, Presidência da República e PNV

⁴³ Ministério dos Transportes (1989), com exceção de construção/pavimentação

⁴⁴ Dados de construção e pavimentação foram extraídos do PNV, de modo a permitir a análise de uma série histórica com maior rigor

Em comparação com as necessidades do período, o resultado foi desalentador, pois mesmo a expansão acima do previsto era enganosa – o Plano de Metas era conservador. Os efeitos das mudanças tributárias na constituinte repercutiram duramente nos programas sob a responsabilidade do DNER. Várias obras e serviços foram paralisados. Para Panitz (1990), a sociedade brasileira sentia-se “perplexa, ao ver paralisadas todas as obras rodoviárias federais, especialmente as de conservação, manutenção e restauração, e não entende como a classe política e dirigente deste país permitiu lançar nessa crise interminável o DNER, que é um órgão de longa e profícua trajetória, o qual não pode, e muito menos seus funcionários, serem responsabilizados pelo caos que ameaça esse patrimônio rodoviário”. Emblema do abandono a que chegaram as Rodovias após a extinção de suas fontes de recursos foi a “Operação Desmonte”, que paralisava, em setembro de 1988, serviços de manutenção realizados em rodovias federais – apenas retomados, em ritmo lento, ao final de 1988. Na mesma matéria de capa da Revista Veja anteriormente citada, o quadro de deterioração é refletido pelo destaque obtido pelo Brasil em Relatório do Banco Mundial, assim como pela “Operação Desmonte” (Veja, Edição 1.076):

“A situação das rodovias federais é a mesma de uma boca cheia de dentes que precisa de uma restauração urgente”, diz o senador Affonso Camargo (PTB-PR), ex-ministro dos Transportes. No ano passado, 5.598 pessoas morreram em acidentes rodoviários – 624 a mais do que em 1985. Nesse ritmo, há uma morte na estrada a cada noventa minutos. O número de feridos é ainda mais impressionante - 38.923 em 1988 contra 36.790 em 1985. Ao se chegar ao final da leitura desta reportagem, pelo menos duas pessoas terão se ferido em alguma rodovia federal. Um recente relatório do Banco Mundial - “Deterioração das estradas nos países em desenvolvimento” – mostra que, em 1979, 18% das rodovias federais do Brasil estavam em mau estado e necessitavam de imediata recuperação. Hoje, de cada 100 quilômetros de vias, pelo menos 28 já estão marcados por buracos e esfacelamento do asfalto. Diante desse estado de precariedade, os técnicos do Banco Mundial estimam um investimento de 2,4 bilhões de dólares para salvar as estradas da morte. (...) “...as estradas federais de verdade continuam internadas na UTI. O vírus da desconstrução invadiu definitivamente o organismo viário em agosto do ano passado, quando o governo do presidente Sarney decretou a Operação Desmonte. Naquela época, os 166 contratos na área de conservação e manutenção em andamento foram abruptamente paralisados. No final de 1988, o DNER autorizou as empreiteiras a prosseguir as obras, mas num ritmo tão lento que elas são imperceptíveis. “A dívida do DNER com a nossa empresa já está completando cinco meses”, afirma o diretor de uma das principais empreiteiras do país. As cinquenta firmas que cuidam da conservação e manutenção das rodovias por encomenda do DNER só estão prestando serviços de emergência, como o recolhimento de terra após uma queda de barreira e consertos de pequenos trechos. “A situação hoje pode ser definida como uma mera operação tapa-buracos”, diz o empresário. “Uma obra avaliada em 900 milhões de dólares está sendo executada com apenas

300 milhões. Onde há necessidade de 300 trabalhadores, colocamos apenas sessenta."

Desse modo, apesar das inovações do PRODEST, a retomada do investimento público foi um fracasso. A retomada de 1986/1987 foi efêmera como o Plano Cruzado e não teve sustentabilidade – nas palavras de Marcelo Perrupato:

“a Nova República acabou com os projetos (...) Com o sucesso fantástico inicial do Plano Cruzado, houve oportunismo político, o Governo gastou por conta, mas não havia maturidade. Num cenário de ruptura, como você faz projetos? (...) Nós íamos falar com o João Sayad e ele perguntava: vocês querem que eu planeje o quê? Eu não consigo pagar a conta de ontem. Nós estávamos destroçados”⁴⁵

d) A trajetória da era PRODEST e as agendas abandonadas.

As estratégias levadas adiante pelo subsetor no período concentraram-se no processo de coordenação setorial do PRODEST e na revisão do esquema de financiamento – sendo aquela razoavelmente bem sucedida no estabelecimento de um novo modelo de planejamento e na interlocução com outros atores, embora frágil na indução de investimentos; a última, um óbvio fracasso. Assim, o PRODEST inovou setorialmente, mas seu não atrelamento a uma política de planejamento e investimento do Governo impediu que fincasse alicerces mais sólidos, como lembrou Perrupato. Ao fim e ao cabo, o planejamento setorial não encontrava aderência na estratégia geral do Governo, ditada pelos propósitos de estabilização; como reconheceu o Ministro do Planejamento, João Sayad: “em uma economia inflacionária, em um governo restrito pela crise da dívida externa, pela recessão doméstica, pela alta taxa de inflação, a ideia de planejamento é uma ideia vazia” (DINES, FERNANDES JR. e SALOMÃO, 2000, p. 259).

A modelagem da participação privada não foi além da edição do Decreto n. 94.002/1987, como já exposto anteriormente, apesar de ter aberto uma pauta de discussão com a iniciativa privada sobre o tema. A descentralização das rodovias para os Estados foi simplesmente abandonada, o que muito se devia à fragilidade do Governo Federal *via-à-vis* a força dos governadores estaduais no período em tela, impedindo qualquer avanço neste tema. A última edição do PRODEST pouco apresenta de resultados, ressaltando que “a descentralização exigirá negociação e entendimento entre níveis de governo, e, também, o estabelecimento de relações cooperativas entre eles” (MT, 1989, p. 12); ao mesmo tempo se lamentava que “a descentralização dos recursos (pela reforma tributária), sem a correspondente descentralização

⁴⁵ Entrevista concedida ao autor.

dos encargos, provocará um desequilíbrio ainda maior no orçamento da União, com conseqüências funestas no campo econômico e social, a curto prazo (MT, 1989, p. 216). Resultados efetivos inexistiam, mas a agenda se mantinha. No fim do Governo, o Ministro José Reinaldo mencionava a necessidade “transferir aos Governos Estaduais cerca de 80.000 km de rodovias, de interesse local e regional”, permanecendo o DNER com apenas 35.000 km, formados por “grandes eixos rodoviários de integração” com os demais modais (MT, 1989, p. 37).

Terceiro, a reforma organizacional do DNER pouco avançou. A estratégia de “adequação organizacional do DNER” previa a apresentação ao Congresso Nacional, ainda em 1985, de “proposta de instrumento jurídico de transformação do DNER em Autarquia Especial, juntamente com a definição de um projeto gradual de distribuição de funções entre ele e os DER estaduais”. Os estudos se iniciaram em 1987, quando “os trabalhos em pleno andamento da Comissão de Desenvolvimento Institucional (CDI), dentro do espírito da Reforma Administrativa preconizada pelo Governo Federal”, visavam à adequação da “estrutura organizacional e gerencial”, “a ser complementado por um intenso programa de capacitação e qualificação profissional” (PR, 1988, p. 101). Em 1988 tais trabalhos continuaram em andamento (PR, 1989, p.5 7) e, ao final de 1989, nenhuma implementação efetiva ocorrera (PR, 1990). Para complementar, o PRODEST de 1990, em sua última versão, reconhece que nenhuma das deficiências detectadas cinco anos antes foram enfrentadas, a exemplo da “definição de competências dos diferentes níveis da administração pública”, “a capacitação dos diversos órgãos e entidades”, a “capacitação de pessoal” e a necessidade de “redimensionar seu quadro” de pessoal (MT, 1989, p. 14/15). Em suma, as ações de reforma organizacional planejadas sofreram solução de continuidade ou não foram efetivamente implementadas.

Mas a consequência foi pior. A deterioração do DNER, que já provinha desde os fins da década de 70, foi acentuada, com o envelhecimento e não renovação do quadro de pessoal, retratados na queda de 18% da força de trabalho da autarquia: “Um ponto a ser considerado refere-se às perdas quantitativa e qualitativa da força de trabalho do DNER. Em março de 1985, o quadro ativo do órgão somava 24.214 pessoas, reduzido, em agosto de 1989, para 19.870. Não tem havido renovação do quadro técnico, e a experiência adquirida no trato das questões rodoviárias vem sendo perdida pela não-transferências às novas gerações” (MT, 1989, p. 32).

Além disso, a prática fisiológica se disseminou nas Diretorias e nos Distritos, entregues à “Aliança Democrática”. O empreguismo se combinou com a corrosão da remuneração e a incorporação de novos profissionais no quadro permanente do DNER sem nenhum critério meritocrático, como ocorreu com a admissão, em 1987, de todo o quadro de pessoal da ECEX, empresa pública responsável pela construção da Ponte Rio-Niterói. Como resume Cavalcanti (1995), “fez-se, assim, a alegria de muitos... foi um festival de contratações concentrada na sua quase totalidade na sede do DNER, no Rio de Janeiro” (p. 68)⁴⁶. Assim, as absorções foram sem critério, a deterioração remuneratória impulsionou a fuga de quadros para a iniciativa privada, não houve transferência de conhecimento geracional, a remuneração observava a uma diversidade de tabelas (até 1988, quando os funcionários passaram para o Regime Jurídico Único), foram concentrados recursos humanos no Rio de Janeiro e sobrava, em 1990, um quadro de pessoal envelhecido – com 4 mil pedidos de aposentadoria em curso e 3 mil funcionários com menos de três anos para completarem tempo de serviço (DNER, 1990).

4.2. Governo Collor.

a) Contexto político e definição dos problemas.

O Presidente Collor tomou posse em março de 1990 em circunstâncias políticas bem diferentes de Sarney: primeiro presidente eleito diretamente após 25 anos, considerado um *outsider* da elite político-partidária da Nova República, Collor assumia como um presidente com força política; por outra lado, a economia passava por um processo inflacionário dramático, para cujo enfrentamento Collor apresentava um programa de reformas liberalizantes.

Para a reconstrução pretendida por Collor, era necessário, “efetivar reformas estruturais básicas, como a reforma das finanças públicas e a revisão dos espaços de atuação do Estado e da iniciativa privada” (PR, 1990, p. 20). O novo Governo acusava a crise do padrão de intervenção do Estado na economia, sendo necessário para superá-la “que o ajuste fiscal ganhe dimensão estrutural” e “que o aparelho estatal seja modernizado mediante ampla reforma”. O diagnóstico era de que “a excessiva intervenção do Estado na economia e na vida

⁴⁶ Absorções que contemplaram artifícios de mecânica, eletricidade, carpintaria e marcenaria, agentes administrativos, datilógrafos, médicos, engenheiros, arquitetos, economistas, administradores, técnicos em assuntos educacionais, auxiliares operacionais, assistentes sociais, desenhistas, agentes de telecomunicações e eletricidade, técnicos de contabilidade, telefonistas, técnicos de estradas, procuradores, motoristas, agentes de portaria e operadores de computação (CAVALCANTI, 1995, p. 68).

do cidadão, além de contribuir fortemente para uma baixa produtividade dos gastos públicos e elevá-los de forma desordenada e improdutiva, gerou graves distorções”, a exemplo da multiplicação de “órgãos e repartições” e a “manutenção do excessivo contingente de pessoal em atividades fins”. Assim, desde já se imporia “a reforma da macroestrutura dos ministérios e das secretarias, a extinção de órgãos, a redução de efetivos e de cargos em comissão, as demissões e disponibilidade de pessoal e a venda dos imóveis funcionais e veículos de representação” (PR, 1990. p. 30/31).

O Governo iniciou sob a forma de medidas de impacto, sendo o maior exemplo o Plano Collor e sua extraordinária intervenção no sistema econômico e um conjunto de medidas enxugadoras que o acompanhavam. O Presidente compôs um Ministério que ratificava a força da Presidência: os “ministros passavam a ser apenas auxiliares do presidente Todo-Poderoso, dele dependentes e inclusive sem autonomia para nomear seus próprios subordinados” (ABRÚCIO e LOUREIRO, 1998, p. 7). A centralização de funções caracterizou a reforma na macroestrutura, com apenas doze pastas ministeriais (eram dezoito) e oito secretarias ligadas à Presidência.

A centralização se expressava ainda na criação de pastas poderosas que reuniam responsabilidades antes compartilhadas: o Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento e o Ministério da Infraestrutura eram os maiores exemplos. O primeiro ministério era caracterizado pela mistura de critérios técnicos e de imagem pública, em contraposição à predominância do caráter político das nomeações no Governo Sarney, que combinara, sobretudo, critérios partidário, federativo e de grupos de interesse. Para além disso, o Presidente resolveu não compartilhar seu governo com figuras que pudessem ofuscá-lo (MELO, 2007, p. 180), cercando-se, “no governo e no parlamento, de pessoas que faziam parte de seu ciclo político mais próximo” (idem). A afirmação do poder presidencial iria caracterizar as medidas reformistas predominantemente por meio de Medidas Provisórias, sinalizando também uma disposição de manter uma supremacia do Poder Executivo em relação ao Congresso.

Para a área de infraestrutura, os critérios técnico e de imagem pública prevaleceram na definição do Ministro: Collor inicialmente sondou Eliezer Batista, presidente da Vale do Rio Doce no período de implantação dos grandes projetos dessa empresa e, depois, nomeou Ozires Silva, ex-presidente da Embraer na década de 70, uma lenda como fundador da indústria aeronáutica que circulava bem entre políticos de diferentes correntes partidárias e

lideranças empresariais. Sua nomeação empolgou o empresariado, especialmente pela promessa de deslançar amplo processo de privatizações. Porém, assim como nos demais Ministérios, também aqui o Presidente Collor, fiel a seu estilo, já anunciava que “os Secretários Nacionais de Infra-Estrutura serão nomeados pelo presidente” (Revista Veja, Ed. 1.119). Para a Secretaria Nacional de Transportes, o nome escolhido foi o de Marcelo Ribeiro, ex-diretor de uma empreiteira e indicado pelo tesoureiro da campanha de Collor, Paulo César Farias, sem prévia ligação com o Ministro recém-nomeado. O mesmo ocorreu no DNER, no qual foi nomeado José Henrique D’Amorim, também indicado por PC. Não era por acaso que o Presidente manteve tal prerrogativa sob seu direto controle: o Ministério que Ozires assumia era um poderoso órgão, abrangendo as áreas de Minas e Metalurgia, Energia, Transportes e Comunicações, cada uma correspondendo a uma Secretaria Nacional – agregava, portanto, três Ministérios, inúmeras empresas estatais e o maior orçamento de investimento da União, isto é, o maior orçamento discricionário, sabidamente objeto de desejos político-partidários e de grupos de interesse.

Os problemas assumidos pela agenda governamental eram conhecidos desde o PRODEST. A diferença estava no foco marcante do Governo Collor em enxugar estruturas organizacionais. O primeiro deles, objeto de prioridade nas primeiras ações de Governo, eram os problemas administrativos que se imputavam aos órgãos do rodoviarismo. Como resume o primeiro Diretor Geral do DNER, José Henrique Figueiredo, “o setor público, desorganizado, demonstrava tendências de crescimento exponencial dos gastos do governo com o financiamento da dívida interna – uma das principais causas da crise em que vivemos”. Para Figueiredo, herdava-se um “governo incapaz de investir, com todos os recursos comprometidos com o pagamento da dívida interna e externa”, ao passo em que “o patrimônio do País se deteriorava e os serviços públicos não atendiam as necessidades básicas, com a eficiência e a eficácia requeridas (FIGUEIREDO, 1990, p. 13). E completava que a grande diferença do planejamento “do atual Governo recai na ampliação de suas funções, dando-lhe abrangência sobre jurisdições, competências, regulamentos, formas de financiamento, regime de operação, ou seja, sobre as vertentes institucionais, administrativas e operacionais do setor” (idem). Enfim, o planejamento deveria ganhar em força, sendo normativo, e em escopo, para abarcar medidas institucionais que, no PRODEST, estiveram em segundo plano.

O imperativo se alinhava à ideia de reforma administrativa do Governo, o que implicava enxugar estruturas, reduzir pessoal e abrir espaços para maior participação da iniciativa

privada nos projetos de infraestrutura. Caberia, assim, uma “postura moderna, liberal e antiestatizante (...) na indução do processo de planejamento dos transportes, conjugando os esforços do setor público, sujeito às ações voltadas para o desenvolvimento econômico e social, sujeito às regras de mercado” (MINFRA, 1990). Além disso, o Ministério da Infraestrutura também representava uma resposta ao diagnóstico de fragilização da administração direta em face de entidades dotadas de autonomia, aumentando o controle presidencial sobre as políticas públicas – caso típico do DNER, entidade historicamente mais forte do que seu Ministério.

Para Marcelo Ribeiro, a experiência anterior havia “demonstrado que os órgãos da administração indireta, absorvidos pelas tarefas executivas do dia-a-dia, só raramente têm condições para cuidar dos aspectos mais abrangentes das múltiplas relações dos transportes” (p. 19) Assim, “a reestruturação administrativa do Setor visa reintroduzir o conceito de uma administração direta fortalecida, detentora de todas as suas funções de governo, com destaque para o estabelecimento das diretrizes, das políticas, dos planos e dos programas setoriais. À administração indireta fica reservado o papel de executor, a nível operacional, desses planos e programas” (RIBEIRO, 1990). Por último, a criação de um superministério estava vinculada a um diagnóstico que remontava ao PRODEST: a ausência de planejada integração multimodal, assim como, de uma forma mais abrangente, entre as infraestruturas econômicas que comporiam o MINFRA⁴⁷.

O novo Governo não apresentava um diagnóstico desfavorável à experiência do PRODEST. Assinalava que esse processo vinha “incorporando avanços, tal como a definição e a delimitação dos corredores de transportes” e, posteriormente, “com a definição do Sistema Nacional Básico de Transportes (SBNT), evoluiu-se do enfoque de corredores para rotas e macrorrotas, fortalecendo a visão multimodal” (idem, p. 22). Propunha-se, no entanto, que o planejamento da SNT fosse integrado aos dispositivos do Plano Plurianual de Investimentos,

⁴⁷ O Secretário Ribeiro assim resume a *rationale*: “O conceito moderno de qualquer Plano de Ação Governamental exige um modelo de planejamento que considere os diversos inter-relacionamentos dos diferentes segmentos econômicos e sociais. A velocidade com que hoje ocorrem essas interfaces e suas múltiplas condicionantes devem ser observadas e analisadas, procurando-se adotar aquela alternativa que traga, no conjunto, os melhores ganhos para a sociedade como um todo. Assim, está ultrapassada a fase em que se faziam planejamentos setoriais – sejam de transportes, educação, energia, saúde, etc – sem levar em conta um cenário maior de atendimento global. A esse modelo convencionou-se denominar Planejamento Integrado, daí derivando em Plano de Ação Integrado. Esta é a base de criação do Ministério da Infra-Estrutura. Não se podendo tratar de todos os segmentos econômicos, setoriais e sociais num só Ministério – entende-se obviamente este obstáculo – procurou-se ao menos juntar como de Infra-estrutura, aqueles atendimentos básicos, praticamente indispensáveis a qualquer investimento, e que guardassem grande interação, como é o caso dos transportes, da energia, das comunicações e das minas e metalurgia (RIBEIRO, 1990, p. 6, 7 e 8)

“que orientará as ações dos órgãos e empresas vinculadas no período 1991-1995”, enfim, aproximar o planejamento da programação do investimento normativa. Por outro lado, o entendimento vigente era de que o PRODEST se resumia a uma “avaliação de prioridades dentro de um elenco de obras necessárias à expansão do setor, ressaltando-se algumas incursões nas áreas de financiamento, desregulamentação e privatização” (FIGUEIREDO, 1990, p. 13), o que não é bem verdadeiro. A diferença, em verdade, era de priorização. O planejamento do novo Governo contemplava medidas institucionais mais abrangentes e ousadas, como a reestruturação dos órgãos envolvidos na política e a adoção de um programa de concessões.

O Governo Collor tinha outros três diagnósticos pouco, ou nada diferentes, do que tratara o PRODEST. Em primeiro, a necessidade de revisão da rede rodoviária nacional, que, mantida em um mínimo indispensável, à luz dos critérios de interesse nacional, seria, em sua maior parte, transferida à responsabilidade das administrações estaduais. Transferida a maior parte da rede aos Estados, ao DNER caberia um “papel essencialmente operacional”, reforçando a prioridade antes mencionada de “elevação do seu nível de gerência e redução da burocracia, tornando-se, assim, mais ágil e eficiente” (RIBEIRO, 1990, p. 36). Esta necessidade se dava em face do declínio das atividades do DNER “a partir da entrada em vigor da Constituição de 1988, por motivo de transferência para os estados e municípios do produto de arrecadação dos impostos e taxas gerados pelas atividades de transporte rodoviário (idem, p. 26). Mesmo com essa transferência de recursos, de acordo com o MINFRA (1990), persistia o problema de “os Estados não investirem na malha rodoviária os recursos garantidos pela nova constituição, pois os governos estaduais não estão obrigados a isso, bem como apresentam dificuldades em assumir a parte da rede federal não incluída no novo PNV, em fase de aprovação”.

Em segundo, o estado precário da malha mantinha-se na agenda decisória que adotara o Governo, retratado pelo dado então apresentado de que 32 mil km se encontravam em estado mau ou regular (RIBEIRO, 1990, p. 35). 2 mil km a mais do que na era Sarney.⁴⁸ Estreitamente vinculado a isso, assinalava-se como imperativo “dotar o Sistema Rodoviário de um novo modelo de financiamento”, que perdera recursos vinculados para Estados e

⁴⁸ José Henrique D’Amorim explica que, nos anos antecedentes, “a conservação e restauração da malha foi insuficiente para atenuar o rápido processo de degradação do pavimento”, com “cerca de 15 mil quilômetros, equivalentes a 30% da rede federal pavimentada” e “em estado precário de trafegabilidade e 42% em estado regular” (FIGUEIREDO, 1990, p. 14).

Municípios “sem a correspondente redistribuição de encargos” e fizera “com que o setor rodoviário federal passasse a depender basicamente de dotações ordinárias da União”. O próprio Figueiredo (FIGUEIREDO, 1990, p. 6) completava que a escassez de recursos contrastava com o “aumento excessivo dos custos reais de ampliação e manutenção dos sistemas de transportes, em face da incerteza e do risco, decorrentes das elevadas taxas vigentes de inflação e da irregularidade do fluxo de recursos”⁴⁹.

Para agravar, a moratória provocara o “fechamento das linhas tradicionais de financiamento e crédito, tanto internas quanto externas” (idem, p. 6). Os parques financiamentos enfrentavam inúmeros obstáculos, como a “falta de recursos para contrapartidas, encarecendo o custo do dinheiro estrangeiro e das obras, com constantes paralisações”, “demora na contratação dos empréstimos, face o grande numero dos órgãos envolvidos na sua análise” e “não atendimento a outros órgãos de governo quando envolvidos em ações integradas como vem ocorrendo com questões ligadas ao meio ambiente e a comunidades indígenas nas obras de construção da BR-364, entre Porto Velho e Rio Branco, financiada pelo BID, gerando paralisações freqüentes e o encarecimento da obra” (MINFRA, 1990).

b) A estratégia de reforma administrativa.

A primeira resposta do Governo Collor aos problemas que se colocavam foi a abrangente reforma administrativa do Ministério e do DNER. A criação do Ministério da Infraestrutura, já anunciada logo após a eleição do Presidente, materializava-se logo no primeiro dia de Governo, que reduzia a doze os Ministérios integrantes da máquina, com o objetivo de “racionalizar a máquina administrativa, com substancial economia nas despesas públicas” (Exposição de Motivos à MP n. 150/1990). Além da fusão de órgãos públicos e a extinção de entidades, acompanhavam-nas, entre as mais de vinte Medidas Provisórias editadas no primeiro dia de Governo, iniciativas de impacto, a exemplo de regras sobre a aplicação de pena de demissão a funcionários públicos e a criação do programa nacional de desestatização (MPs n. 163 e 155).

⁴⁹ O aumento dos custos das obras rodoviárias foram objeto do seguinte diagnóstico do MINFRA (1990): “Relativamente aos custos reais de ampliação e manutenção do Sistema Rodoviário, os mesmos vinham tendo tendência de crescimento nos últimos anos, em função da imprevisibilidade de recursos para pagamento dos contratos, levando as empreiteiras e contratantes a elevarem seus prêmios pelos riscos das incertezas em relação à continuidade das obras e ao recebimento em dia dos pagamentos previstos, como também pela elevação dos preços dos equipamentos face à restrição de importações”.

Em consequência à reforma ministerial, procedeu-se às medidas de reestruturação organizacional do DNER, iniciada com o Decreto n. 99.244, de 10 de maio de 1990, subordinando a autarquia à Secretaria Nacional de Transportes do MINFRA. Tal modificação implicava um rebaixamento hierárquico. O DNER – que na época áurea do rodoviarismo chegara a ter a prerrogativa de tratar diretamente com o Presidente - deixava de responder diretamente ao Ministro para o fazer ao Secretário, numa decisão que fortalecia o Secretário Nacional de Transportes. Isso fica explícito nas palavras do Secretário Marcelo Ribeiro, segundo o qual “ao DNER, portanto, caberá um papel essencialmente operacional. Um esforço deverá ser desenvolvido para a elevação do seu nível de gerência e redução da burocracia”, devendo assim ser “ampliadas e intensificadas as atividades de orientação, acompanhamento e controle da Secretaria Nacional de Transportes sobre a Autarquia” (RIBEIRO, 1990, p. 36).

Além disso, o Governo criou, no âmbito da Secretaria, o Departamento Nacional de Infraestrutura Rodoviária – DNTR, depois transformado em Departamento de Transporte Rodoviário – DTR, com sobreposição de funções em relação ao DNER, o que conduziu servidores do DNER à conclusão de que a finalidade seria a extinção do órgão (CAVALCANTI, 1995). A nova estrutura regimental do DNER, aprovada em 1991, promoveu a extinção de oito diretorias, entre elas a de Planejamento, sob o entendimento prevalecente entre as autoridades reformistas, especialmente o Secretário, de que o DNER deveria ficar adstrito à função executora.

De maior impacto ainda foram as decisões de transferir o DNER do Rio de Janeiro a Brasília no prazo de 90 dias a partir de abril de 1990 – objeto de medidas judiciais movidas pela associação dos servidores – e a declaração de desnecessidade de 3.373 cargos da tabela de empregos do órgão, ao que se somariam, em 1991, mais 627, somando 4 mil cargos extintos. O número de funcionários do DNER caiu num grau e rapidez impressionantes: de aproximadamente 19 mil para pouco mais de 15 mil já em outubro de 1990 e, em abril de 1991, para 8 mil funcionários – uma redução de 11 mil funcionários em 1 ano – embora 6.000 desses fossem patrulheiros da Polícia Rodoviária incorporados ao Ministério da Justiça. Na Administração Central, onde estava todo o planejamento do DNER, a mudança para Brasília provocara uma redução de 2,6 mil funcionários em 1989 para pouco mais de 300, representando um enxugamento de 86% do quadro de pessoal (MT, 1994). O DNER, num período de dois anos, teve reduzido 58% do seu quadro de pessoal, distanciou-se do Ministro – cuja visão era de que a gestão das estradas deveria caber, à luz da nova Constituição, aos

Estados – e perdeu competências para a SNT e para o DNTR. A visão sobre o DNER, no Governo Collor, é bem resumida pelo depoimento primeiro Diretor do DNER, José Henrique Figueiredo:

“O DNER não seria mais um órgão formulador de políticas rodoviárias, mas apenas o executor. Mas havia uma visão equivocada do Secretário de Transportes, Marcelo Ribeiro, que achava que o DNTR poderia assumir tudo do DNER. Vamos acabar com ele, teria dito. Mas não era isso que eu pensava. (...) O Ministro Osires Silva tinha uma visão muito dispersa de equipe. Não via sentido no DNER. Os recursos foram para os Estados e Municípios com a nova Constituição, logo eram eles que tinham de se virar com as estradas.” (Entrevista a Cavalcanti, 1995, p. 77)

As mudanças foram bem sucedidas, embora sejam questionáveis seus resultados. De acordo com Cavalcanti (1995), “a aposentadoria e a disponibilidade do pessoal provocaram consequências de grande intensidade no universo técnico-organizacional do DNER porque, primeiro, deu-se a perda de grande parcela da memória, experiência e competência técnica acumulada, que se foi com o pessoal afastado, e lançou-se mão do recurso da contratação de pessoal técnico e de apoio para suprir a necessidade de servidores da nova sede” (p. 86/87). É preciso, assim, relativizar o prenúncio de racionalização explicitado na nova estrutura institucional do setor. O enxugamento esfacelava um órgão com tradição técnica setorial e criava um Ministério enorme, com sobreposição de funções. Como lembra Cavalcanti (1995), a reforma da macroestrutura na área de infraestrutura dispensara “qualquer estudo detalhado e discussão abrangente”. Pior, as medidas que deveriam complementar estas – reduzindo as pressões sobre o orçamento federal – não saíram do papel: nem houve descentralização, nem privatizações.

A SNT passou a ser a principal condutora da política – órgão com o qual a Presidência conservava ligação direta. Apesar das significativas mudanças realizadas em 1990 e 1991, no ano subsequente, 1992, a arquitetura organizacional ruiu, o que se devia à necessidade do Presidente de construir uma base de apoio mais sólida diante da redução de sua popularidade – a estratégia de confrontação com o Congresso falhara, conduzindo ao “desmembramento dos grandes ministérios visando a recomposição” da base de apoio (COSTA, 2002, p. 23). O Ministério da Infra-Estrutura foi extinto e criados os Ministérios dos Transportes e das Comunicações (Decreto n. 503/1992).

c) A estratégia de financiamento.

A criação de uma nova política de financiamento do setor foi tarefa de que ficou encarregado o MINFRA desde o início. Já em junho de 1990, o Governo Federal encaminhou ao Congresso projeto de Lei que extinguiu o selo-pedágio, o que foi aprovado em agosto, através da Lei n. 8.075, neste mesmo diploma já prevendo a proposição, em cento e vinte dias, de “projeto de lei dispendo sobre mecanismo de financiamento para a construção e manutenção de rodovias”. Ao autorizar a exposição de motivos que extinguiu o pedágio, Collor reconhecia a impopularidade e insuficiência do selo para o financiamento do setor. Para substituí-lo, contudo, a SNT não viria com uma proposta muito inovadora. Conforme registrou Figueiredo (1990) em novembro de 1990, o novo modelo passava pela “criação de uma taxa sobre a venda de combustível a veículos rodoviários”, destinando-se à manutenção das rodovias que ficariam a cargo do DNER. A proposta foi encaminhada ao Ministério da Economia e, como o aval deste, em dezembro, o Governo Collor apresentou o que era sua proposta: a Taxa de Conservação Rodoviária, aprovada pelo Congresso e sancionada como Lei n. 8.155 em 28/12/1990.

A TCR tinha escopo mais abrangente do que o selo-pedágio, sendo devida pela utilização “efetiva ou potencial, do serviço público de conservação das rodovias federais, seus acessos e interseções com as vias públicas terrestres sob qualquer jurisdição”. A Lei previa que a LDO estimaria anualmente o “custo anual de conservação”, que seria rateado “proporcionalmente ao desgaste e uso de capacidade médios relativos à circulação dos veículos”, estes relacionados por categoria na Lei. Com a definição do contribuinte como todo condutor de veículo automotor rodoviário, usuário de forma efetiva ou potencial de rodovias, o Governo ampliava a base de incidência do tributo, cuja arrecadação ficaria a cargo das distribuidoras de combustíveis, dispensando, assim, o aparato de fiscalização ineficiente e acusado de corrupção do selo. A TCR repetia a fórmula do selo-pedágio de maneira mais agressiva: estendia a cobrança a todos aqueles usuários de veículos automotores, retomando a ideia da Taxa de Manutenção Rodoviária, proposta que fora aventada e abandonada ao fim do Governo Sarney por veto da Consultoria Geral da República. Assim como ocorrera com o selo-pedágio, a TCR – cuja aprovação em tempo recorde, como aqueloutro, contou com forte pressão do Governo e das empreiteiras – foi objeto de inúmeras polêmicas e pouco tempo levou até naufragar.

Em Ação Direta de Inconstitucionalidade movida pelo Partido Socialista Brasileiro – PSB, o Supremo Tribunal Federal, dois meses depois, em 27/02/1991, suspendeu a cobrança da Taxa e, posteriormente, em 05/06/1991, julgou em definitivo por sua inconstitucionalidade, decretando o fracasso da iniciativa. Para o Supremo, a incidência da TCR situava-se, na prática, sobre a aquisição de combustíveis líquidos, afrontando a proibição de bitributação prevista na Constituição, que já a reservara para o ICMS. Foi um duro golpe no subsetor, que concebera seu Plano de Metas, assim como o Plano Plurianual de Investimentos, com base nos recursos previstos com sua arrecadação: “toda a programação de conservação e restauração rodoviária baseada no Plano Plurianual de Investimentos (1991/1995), já para o ano de 1991, estava vinculada aos recursos que adviriam da TCR (FIGUEIREDO, 1990, p. 23)”. Figueiredo resumia, em 1990, que “a taxa é a única solução para a manutenção do sistema rodoviário, de forma perene”, em seminário da Associação Nacional das Empresas de Obras Rodoviárias (ANEOR, 1990, p. E 13).

O naufrágio da TCR conduziu o Governo a uma medida menos ambiciosa, que dispensava aprovação legislativa e cobrança de pedágio: em julho de 1991, por meio de Decreto, foi aumentada a alíquota do Imposto sobre Importação de Petróleo, o que garantiu uma parcela de recursos transferidas pelo Ministério da Economia, embora reconhecidamente insuficientes para fazer frente às metas do setor (BORGES, 1992, p. 12). O Plano de Metas lançado em junho de 1991 já assumia a insuficiência de recursos do Orçamento, assinalando que “o financiamento do Subsetor Rodoviário, como se vê, deverá ser efetuado, basicamente com recursos do Tesouro Nacional, complementado por empréstimos externos e por uma pequena parcela da iniciativa privada” (MINFRA, 1991, P. 33). O financiamento externo, com efeito, tornou-se uma alternativa ao Governo, especialmente com a retomada paulatina de linhas de crédito em face do término da moratória, em conjunto com os programas de ajuste fiscal, a partir da gestão de Marcílio Marques Moreira no Ministério da Economia. Empréstimos do BIRD e do BID foram viabilizados para os programas de recuperação, mas também de ampliação da capacidade.

Ao fim de 1991, o Governo voltou a propor novo tributo específico para o setor, por meio de Proposta de Emenda Constitucional, voltado para a criação de um Imposto sobre a Distribuição de Combustíveis Líquidos. No ano seguinte, a estratégia foi alterada. No bojo de uma proposta de reforma fiscal, embutia-se “a cobrança, por parte da União, de um imposto sobre a produção, a circulação e a distribuição de combustíveis líquidos e gasosos e de seus derivados. Com o novo imposto, voltava-se à estratégia de atribuir “aos usuários diretos ou

potenciais arcar com as contribuições, muito justamente, que se destinarão à manutenção da infra-estrutura que lhes é oferecida (ARAGÃO, 1992, p. 7). Ao fazê-lo através de PEC, buscava-se superar novos questionamentos judiciais, conferindo um status constitucional ao novo tributo. A estratégia não suportou a grave crise política em que se envolveu o Governo a partir de meados de 1992.

d) A estratégia de coordenação do investimento público.

A lógica participativa do PRODEST foi descontinuada. O discurso da continuidade no processo não resistiu ao tempo. Em setembro de 1990, o programa de planejamento para o setor foi divulgado pela SNT. O objetivo era “desenvolver um esforço criativo e inovador, visando novos posicionamentos estratégicos para o Setor Transportes, com novas soluções institucionais” e tinha como produto final “até maio de 1991, o Plano de Metas dos Transportes para os próximos dez anos, prevendo-se uma revisão em 1996” (MINFRA, 1990, p. 11). Em contraste com o discurso de ampliação da participação do Governo Sarney, o novo Governo manifestava um viés tecnocrático, expresso na afirmação do “entendimento de planejamento como um processo dinâmico que envolve um sistema de decisões, e um acompanhamento intenso das Ações, de modo que possam ser introduzidas as modificações necessárias para eventuais correções dos rumos tomados (idem, p. 15). O processo decisório a que se referia a SNT contava com as entidades vinculadas ao Ministério, prevendo-se, após a caracterização da situação e perspectivas, a elaboração do Planejamento Normativo – consistente na elaboração do SNV de forma multimodal – e do Planejamento Estratégico – a ser traduzido no Plano de Metas.

A ideia de Planejamento Estratégico incorporava inovações então difundidas na gestão privada e presentes nas reformas gerenciais do setor público, com o recurso ao estabelecimento de metas e a definição de fatores estratégicos e restrições. O Plano foi apresentado em junho de 1991, com “as metas por subsetor, o Programa de Ação, com ações institucionais, administrativas, financeiras e operacionais, além de previsões de despesas de custeio e serviço da dívida, e o Programa de Investimento, incluindo as fontes de receitas” (SNT, 1991, P. 5). Sua maior aproximação ao PRODEST se dava na preocupação com a integração dos subsistemas – mas na prática se abandonava a noção de corredores ou rotas caras àquele. A programação de investimentos do Plano de Metas era realizada por subsetor e não por corredor. O fim da revisão periódica, ademais, implicava a suspensão do conceito de planejamento como um processo permanente, integrado por atores mais heterogêneos. O

encerramento impulsionava o esvaziamento do GEIPOT, como resumiu José Carlos Mello, então consultor da empresa:

“O GEIPOT tem um acervo técnico, um acervo de pessoas fantástico, mas tudo isso muito escondido, muito pouco utilizado, o que é ruim, é péssimo para o próprio GEIPOT, para o Ministério dos Transportes, para o Setor de Transportes e para o país. Nós perdemos muito a importância, tanto que nos tornamos imensamente vulneráveis.” (Depoimento em GEIPOT, 1994, p. 3)

Outra nota de descontinuidade ocorreu no DNER, no qual a diretoria de planejamento foi extinta e criada uma assessoria técnica ligada ao Diretor-Geral. Conforme Cavalcanti (1995, p. 91), “com o rebaixamento de status do planejamento, o órgão teve sua capacidade de integração, de coordenação e de controle das ações, no nível interno e externo, que já operava mal, praticamente destruída”. Outra distinção do Plano de Metas em relação ao PRODEST era seu caráter de programação, diferente do diagnóstico de necessidades que representava este último; assim, o Plano de Metas em tese estava mais vinculado ao programa de Governo do Presidente, mantendo um caráter mais executivo do que o PRODEST, cujo caráter era indicativo.

As prioridades abrangiam medidas que provinham do PRODEST combinadas com os imperativos de enxugamento e absorção de mecanismos de mercado: a continuidade da relatada reforma administrativa “de modo gradual e firme, objetivando a modernização e a eficiência do setor”, a “prioridade à recuperação dos sistemas”, a desregulamentação do subsetor, “incentivando a economia de mercado”, a redistribuição de responsabilidades entre os entes federados, o direcionamento “progressivo” de recursos federais para investimentos em infraestrutura, a reformulação do modelo de financiamento, o estímulo à multimodalidade, a utilização racional das fontes disponíveis de energia, o respeito ao meio ambiente, a modernização tecnológico, o treinamento e a capacitação, a transferência para iniciativa privada da prestação de serviços de apoio e a alienação de bens não relacionados a atividades fins (MINFRA, 1991, p. 7/8).

O insucesso da proposta do Governo para reordenação financeira do setor foi agravado, no aspecto fiscal, pela prioridade conferida ao Plano Collor para estabilizar a economia, que impunha também um programa de ajuste fiscal que importou corte generalizado de gastos públicos. A programação de investimentos do Plano de Metas abrangia 10 anos, de 1992 a 2001.

A estratégia de investimentos do Governo Collor se assemelhava à do Governo Sarney na priorização dos investimentos em manutenção. Isso se refletiu numa decisão também tomada no início do Governo. No mês junho de 1990, reconhecendo a situação calamitosa das estradas federais, o Ministério da Infraestrutura lançou o Programa “SOS Rodovias”, que tinha por objetivo “melhorar, a curto prazo, as condições de trafegabilidade das rodovias em situação mais crítica no País” (PR, 1991). Conforme anotava Marcelo Ribeiro naquele mês, “a prioridade I é a recuperação da malha, através do Programa Emergencial de Restauração de Rodovias Federais – SOS Rodovias – compreendendo operações de recapeamento, tapa-buraco, camadas de impermeabilização e execução de sinalização horizontal e vertical, abrangendo cerca de 15.000 km e com prazo de execução até o fim do ano (RIBEIRO, 1990, P. 37). A estratégia era concentrar recursos no SOS Rodovias no primeiro ano, enquanto se aprovava a TCR, que garantiria recursos para a expansão dos programas federais nos anos seguintes, em especial para a recuperação, como revelou Figueiredo em seminário da ANEOR (1990, p. E11)

Após aprovar o Programa elaborado pelo DNER, o Presidente autorizou a dispensa de licitação para a contratação das obras do Programa. A medida, desde o início, gerou grande polêmica, levando a uma disputa entre o Ministro Ozires Silva e o Secretário Marcelo Ribeiro, que concebera a proposta – posteriormente seria conhecido como o primeiro escândalo de corrupção do Governo. Como noticiaria a Folha de São Paulo logo em seguida, o Parecer Jurídico que fundamentara a dispensa de licitação para o programa teria sido contratado por empreiteiras de obras rodoviárias – o que foi posteriormente refutado pelo GEIPOT (DIMENSTEIN e KOTSCHO, 1990), mas reiterado em acusação do ex-líder do Governo na Câmara, Renan Calheiros:

“No início do Governo Collor, fui informado que um grande escândalo estava por estourar. O Secretário de Transportes, Marcelo Ribeiro, tinha proposto ao Governo a dispensa de licitação para um programa de recapeamento de estradas no valor de meio bilhão de dólares. Eu tinha sido informado que ali tinha o dedo do PC. As empreiteiras seriam contratadas sem concorrência pública. Procurei o presidente e disse que aquilo era escandaloso. Iria comprometer o governo e repercutir mal no Congresso. Falei ao presidente que tinha informações de que o PC estava metido naquilo. Collor ouviu, disse que iria verificar e tomar as devidas providências. As providências não foram tomadas até que o escândalo do SOS Rodovias, como ficou conhecido o episódio, foi parar nos jornais”. (Revista Veja, Ed. N. 1240, junho/1992, p. 8)

O Presidente revogou o polêmico Decreto, para manter o SOS Rodovias sem, no entanto, permitir a sistemática dispensa de licitação – o Secretário Marcelo Ribeiro foi em seguida

demitido em face das acusações e substituído por José Henrique Figueiredo, “outra indicação de PC”, segundo Renan Calheiros. Polêmicas à parte, no primeiro ano, o SOS Rodovias alcançou mais de 90% dos 15 mil km de recuperação propostos, realizando-se intervenções em 14,2 mil km de rodovias federais, nos quais foram concentrados quase a íntegra dos recursos destinados ao setor. Isso se refletiu numa imediata melhoria da qualidade das rodovias nos anos seguintes. Mas o bom resultado na recuperação no primeiro ano não se reproduziu nos anos seguintes. O próprio Governo reconheceu que “os cortes em investimentos prejudicaram significativamente alguns projetos previstos na Lei orçamentária n. 8.409/92, em decorrência do contingenciamento imposto pelo Decreto n. 475/92. Por essa razão, as principais realizações representaram 54% das previstas para o exercício” – metas bem aquém do que previra (BGU, 1992, p. 469/470). Pior ainda, Auditoria Operacional realizada pelo TCU apontou inúmeras irregularidades na gestão do programa, a se destacar o uso de contratos antigos com o DNER para realização das obras do programa – sem licitação, portanto (TCU, Decisão n. 35/1992) – revelando que, embora não autorizada a dispensa de licitação como mecanismo pelo Presidente em 1990, utilizaram-se de outros métodos para se driblar o processo licitatório.

Se na prioridade que definira o Governo Collor alcançou resultados modestos, a ampliação da malha ficou relegada a segundo plano, com baixa execução por todo o período. A malha rodoviária saiu de um total de 50.162 km no Governo Sarney para, ao fim de 1992, uma malha de 50.507 km, com ampliação média de 115 km/ano. O quadro a seguir resume as realizações do Governo Collor:

Quadro 9 - Realizações do Programa de Investimentos no Governo Collor

Programa	Unidade de Medida	Plano de Metas (Período 1990- 1992)	Resultado em 1992⁵⁰
1. Manutenção			
1.1 Restauração	Km	23.740	17.080,3
1.2 Conservação	Km	62.548 (média anual)	48.700 (media anual)
2. Construção/Pavimentação	Km	1.180	345
3.Segurança rodoviária			
3.1 Controle de peso	Balanças e Pátios	15	2

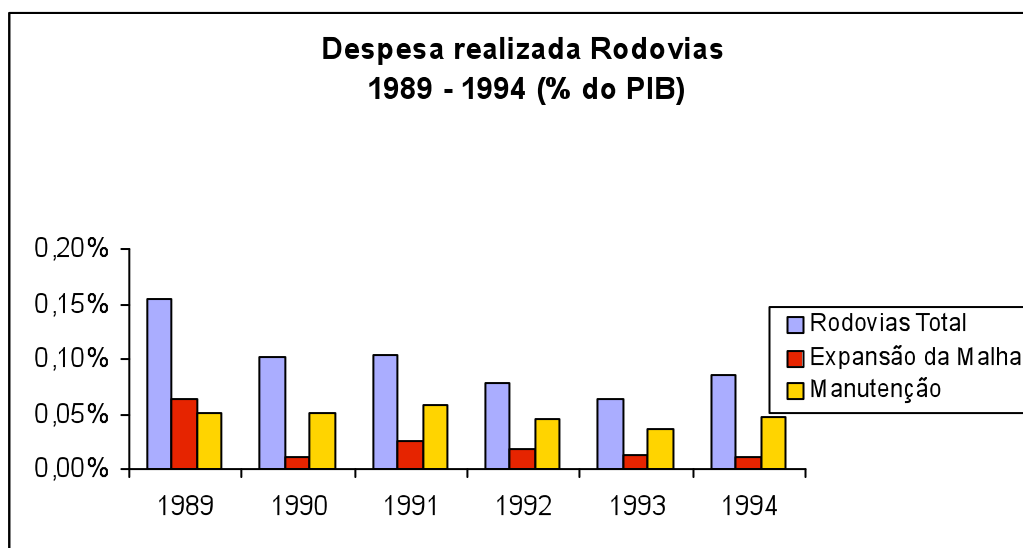
⁵⁰ Ministério dos Transportes (1989), com exceção de construção/pavimentação, baseado no PNV (DNIT)

3.2. Sinalização.	Km	165.000	15.900
-------------------	----	---------	--------

Fontes: STN (BGU) e DNIT (PNV)

As despesas, por sua vez, decaíram substancialmente, como revelam os quadros abaixo:

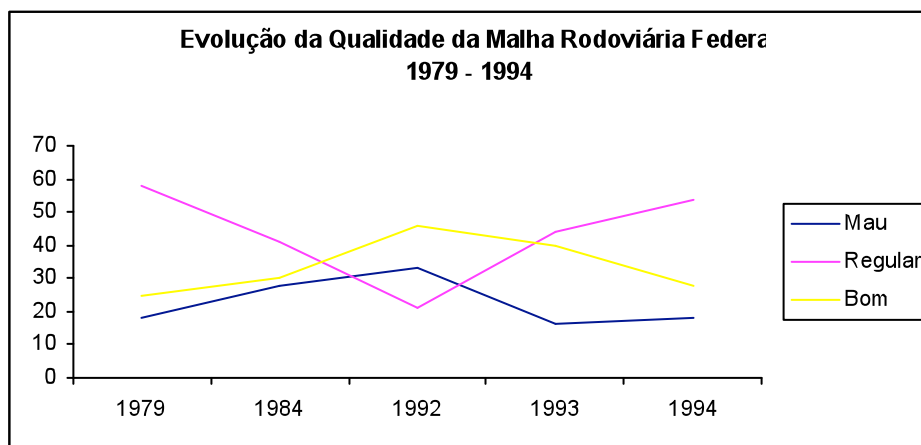
Gráfico 8 – Despesa realizada em Rodovias – 1989 - 1994



Fonte: STN (BGU)

A queda de recursos a partir de 1990 é impressionante, ficando a despesa total num patamar entre 0,08% e 0,10% do PIB, ao passo em que os investimentos em expansão da malha decaem para a faixa de 0,02% do PIB em 1990, 1991 e 1992. A prioridade governamental na manutenção da malha se torna, dessa vez, evidente: passa a ocupar espaço fiscal bem maior do que sua expansão, embora com gastos inferiores ao que se registra no quinquênio anterior. No quesito qualidade, o quadro não ficou melhor, apesar da melhoria obtida com o SOS Rodovias, o programa de manutenção não teve continuidade. Ao fim do Governo Collor, diagnostica-se que 16,5 mil km da malha federal pavimentada estava em péssimo estado, ao passo em que 10,5 mil km mantinham-se em estado regular de conservação. (BORGES, 1992, p. 10).

Em estudo realizado pelo DNER, o estado da malha em 1992 chegara a um nível bem melhor do que na década de 80 após o Programa SOS Rodovias, com elevação dos atributos de bom e regular para a qualidade do pavimento, mas imediatamente seguida de novo processo de deterioração.

Gráfico 9: Evolução da Qualidade da Malha Rodoviária Federal

Fonte: DNER/DNIT

Ao fim de 1992, após a renúncia de Collor, a constatação era de que “o baixo desempenho das ações de transporte rodoviário deveu-se ao contingenciamento dos recursos do Tesouro Nacional e à inexistência de uma sistemática de financiamento permanente, que permita vincular determinadas receitas ao programa de investimentos na área (PR, 1992, p. 71). Vale anotar, por último, que outro tema passou a ocupar maior espaço na política de coordenação setorial: o meio ambiente, agenda em boa medida adotada pelo Presidente Collor durante seu mandato, como o exemplifica a realização da Eco-92 no Rio de Janeiro. O tema já surgira desde o início da década de 80, ganhando espaço com a regulamentação do EIA/RIMA pela Resolução n. 01 do CONAMA, em 1986. A maior importância do processo de licenciamento já pode ser identificada na execução das obras da BR-364/AC durante o Governo Sarney, em que foram proeminentes as discussões relativas ao impacto ambiental e às comunidades indígenas.

No Governo Sarney, o GEIPOT iniciou os estudos no tema, mas foi no Governo Collor que o assunto ganhou mais força no setor. Com amparo em estudos realizados em parceria entre GEIPOT e DNER, com apoio do Banco Mundial, o Ministério dos Transportes e das Comunicações publicou, em 1992, as “Diretrizes Ambientais do Setor de Transportes”, pouco antes da realização da Eco-1992. Para o subsetor rodoviário, as diretrizes incorporavam as idéias de “atualizar e aperfeiçoar o referencial normativo” sobre as obras públicas, “implementar um sistema de gerenciamento das atividades ambientais”, “proceder a revisão de projetos rodoviários”, entre outros (MTC, 1992). Embora ainda genérico, o Governo sinalizava que a questão ambiental em geral e o processo de licenciamento em particular passavam a integrar a agenda do investimento público e, inclusive, impor condições sobre empreendimentos específicos – sendo exemplar o caso da BR-364/AC, grande obra do

Governo Sarney. Mas o licenciamento ainda permanecia uma atividade essencialmente estadual, com baixa atuação do IBAMA: entre 1988 e 1992, o órgão federal expediu apenas duas licenças (uma Licença Prévia e uma Licença de Instalação); nenhuma para o subsetor rodoviário (IBAMA).

e) A estratégia de coordenação federativa e com a iniciativa privada.

O Governo se propusera a descentralizar a malha federal, reduzindo “dos atuais 115.000 quilômetros para cerca de 70 mil, limitados àqueles que desempenham função arterial importante, ou seja, uma função estruturadora do sistema nacional” (MTC, 1992, p. 5). Mas não houve medidas concretas. De acordo com Wando Pereira Borges, último dirigente da SNT, em setembro de 1992, quando já definham as bases de sustentação política do Presidente, o Poder Executivo ainda estava “detalhando uma proposta de projeto de lei com esta finalidade”, o que não ocorreu até a renúncia do Presidente (BORGES, 1992, p. 9). Figueiredo, que dirigiu o DNER e a SNT, expõe que o Governo desestruturou o DNER sob a premissa da descentralização, mas “não foi negociada a transferência para os Estados”: “Antes devia se preparar os Estados para receberem as estradas. Tem estado rico e estado pobre. Rondônia só tem uma rodovia federal, a BR-364, são 750 km, mas ele mal dá conta das suas próprias estradas. Como faria, então, com a BR-364? Já Minas Gerais, um estado tradicionalmente rodoviário, com 22% do total da malha federal, teria condições de receber as rodovias. A coisa não é tão simples de fazer. Houve equívocos na avaliação que se fez do DNER e de suas atribuições e da capacidade de executá-las” (CAVALCANTI, 1995, p. 77/78).

O programa de concessões de rodovias foi outra prioridade anunciada pelo Governo Collor. O início parecia confirmar que Collor deslancharia um grande programa, a começar pela nomeação de Ozires Silva como Ministro da Infraestrutura, que despertara entusiasmo no empresariado. A MP n. 155 instituiu o Programa Nacional de Desestatização, convertido em abril de 1990 na Lei n. 8.031, com o objetivo, entre outros, de “reordenar a posição estratégica do Estado na economia, transferindo à iniciativa privada atividades atualmente exploradas pelo setor público”. Em outubro de 1990, a Associação Nacional das Empresas de Obras Rodoviárias – ANEOR realizou seminário, com a presença de autoridades governamentais, em que seu Presidente saudava o fato de que novo Governo “se propõe a diminuir sua intervenção na economia e, lucidamente, admite que, à exceção das atividades

específicas de natureza social, estratégica ou de segurança nacional, as demais, quando possível, devem ser exercidas pela iniciativa privada, nos moldes do capitalismo moderno e produtivo, hoje reconhecido e defendido até pela parcela do mundo que o combateu por mais de meio século (ANEOR, 1990, p. A6).

As várias autoridades do Governo confirmavam em seus depoimentos esta expectativa. Eduardo Modiano, presidente do BNDES, colocava como prioritário, para seguir esse caminho, “o estabelecimento, para o empresariado, de regras do jogo estáveis”, o que passava pela proposição de uma Lei de Concessões ao Congresso Nacional (idem, p. A16). Marcelo Ribeiro, antes mesmo da sua posse, segundo Cavalcanti (1995) – e em crítica ao Governo anterior nesta agenda – prometera que em trinta dias faria “a privatização da Dutra”. Não fez. O Governo não logrou rever o marco jurídico das concessões, nem tampouco deslançou a onda de concessões prometida. A criação de um marco legal de concessões desde o início fizera parte do programa político de Collor, que apoiou o Projeto de Lei do Senado n. 179, de autoria do Senador Fernando Henrique Cardoso, proposto ainda em 1990 e, a princípio, com rápida aprovação no Senado. Com o paulatino enfraquecimento do Governo, contudo, o Projeto foi perdendo em prioridade e teve lenta tramitação na Câmara, na qual apenas foi aprovado em junho de 1992. Somente no ano de 1994, o Senado voltaria a deliberar sobre a matéria. Os estudos para a concessão de trechos rodoviários foram iniciados, mas não tiveram desfecho.

De todo modo, não só a burocracia do governo, como a iniciativa privada, através de suas Associações, absorviam a agenda. A CNT pregava que “os programas de ampliação de malhas rodoviárias, com novos projetos de alta capacidade, em parcerias com a iniciativa privada são desejáveis”, embora ressaltando que “a privatização de rodovias não pode nem deve ser entendida como panacéia para atender uma temporária incapacitação financeira do Estado” (CNT, 1992, p. 24). Isto é, apoiava as iniciativas para atrair investimentos e estimular a gestão privada de rodovias, mas não deixava de defender uma agenda de retomada de responsabilidades do DNER na conservação, recuperação e ampliação de capacidade, apoiando medidas tendentes a vincular receitas tributárias ao setor, como também o fizera a ANEOR (1990). Em suma, falhas de Governo à parte, o modelo de concessões integrava a pauta privada, em especial dos construtores: como revela Mancuso (2003), desde 1992 a Associação das Construtoras de Centrais Energéticas atuava junto à Comissão de Economia, Indústria e Comércio com vistas a influenciar na elaboração da nova Lei, à qual se somaria,

posteriormente, o Sindicato da Indústria da Construção Civil de Grandes Estruturas do Estado de São Paulo – SINDUSCON/SP.

4.3. Estratégias e trajetória no Governo Itamar.

a) Contexto político e definição do problema.

O Governo Itamar é um caso à parte em nossa estratégia comparativa. Seu caráter transitório impediu que o Governo tivesse, como os demais, um programa de Governo com diagnóstico e metas. O Presidente assumiu após o processo de impedimento de Fernando Collor, num período em que a crise de moralidade se alastrara pela máquina administrativa. Com uma base parlamentar mais estável, Itamar construiu seu Ministério alinhando critérios técnicos e de lealdade pessoal com o critério político-partidário, voltando à dinâmica de “ampliar os cargos para governar”, mas sem o imperativo de manter a governabilidade a todo custo à moda Sarney⁵¹. Para o Ministério dos Transportes, Itamar nomeou o deputado peemedebista Alberto Goldman. O novo Governo seguiu um estilo menos impactante, combinando descontinuidades, que procuravam desfazer o legado do Governo Collor, e algumas continuidades.

Os problemas a serem enfrentados iniciavam-se pela degradação da malha rodoviária federal. Uma situação caótica que, dado o curto período de mandato pela frente, seria, naturalmente, objeto de prioridade na agenda governamental. Tal estado era tanto mais grave porque a “distribuição modal do transporte de cargas no Brasil apresenta forte participação da modalidade rodoviária em detrimento das demais”, resultando que “o custo do transporte das áreas de produção aos centros consumidores chega a alcançar o triplo do que se verifica em outros países” (MT, 1993, p. 10). As causas desses problemas se identificavam na “redução sistemática dos recursos aplicados no Setor” (p. 11) e na legislação inadequada, com destaque para a estrutura institucional do setor (PNV) e a ausência de um regime de concessões.

Em acréscimo, o Governo Itamar voltava a se alinhar aos técnicos do setor, em contraste com as medidas de enxugamento do Governo Collor. Criticava a “desestruturação das

⁵¹ Como registram Abrúcio e Loureiro (1998), estando “menos preocupado em construir um Ministério sob bases de marketing político, como o fora a gestão Collor, e igualmente menos concentrado na tentativa de formar uma maioria a todo custo - como no caso do governo Sarney -, sobretudo porque todos os políticos que tinham feito o *impeachment* se obrigaram de alguma forma a sustentar minimamente o Poder Executivo, Itamar pôde montar o alto escalão de forma mais “independente” do sistema político, alçando o vôo de figuras com perfil mais técnico”.

atividades do Ministério”, o que implicava rever a organização institucional que fora dada, no que se chamava de “remontagem do Ministério dos Transportes, recapacitando-o para assumir novas funções e priorizando o conjunto de atividades Transporte em lugar da visão compartilhada de modalidades”, e abrangia a implantação de uma Controladoria, “com o objetivo básico de introduzir indicadores de desempenho e imprimir às empresas vinculadas formas de gestão empresarial mais comprometidas com a eficácia e a eficiência” (MT, 1993, p. 5).

Rompia-se, também, com a estratégia de reformas abrangentes à moda do Presidente anterior. O lema do primeiro Ministro dos Transportes, Alberto Goldman, é exemplar: “fazer funcionar bem o que existe” era o que pregava, na linha da política geral do Governo Itamar. Os diagnósticos restantes pouco diferiam dos governos anteriores, traduzindo-se em quatro linhas de ações.

A primeira era o “resgate da função de planejamento, através da ação da Empresa Brasileira de Planejamento de Transportes (GEIPOT) na realização de pesquisas e estudos abrangentes de caráter multimodal” (PR, 1993). O enfoque na função planejamento não era por acaso, dado seu abandono no Governo Collor, voltando-se a mencionar a ideia de “corredores de transportes” (PR, 1993, p. 72). Era adotada pelo novo Governo como “filosofia de alocação de recursos e como sistematização das ações do Governo e da iniciativa privada, dentro dos quais são priorizadas as intervenções no setor (MT, 1993, p. 7). As demais ações contemplavam os problemas estruturais que passaram pela agenda do Governo Collor, como a “ampliação e regularização dos fluxos de recursos para o setor” (MT, 1993, p. 14). O modelo concebido pelo novo Governo, porém, tampouco era claro. Enumeravam-se como ações nesse campo a “cobrança de pedágios”, a “definição clara dos fluxos de recursos públicos para o Setor” e o “aumento da participação de investimentos privados (Lei de Concessões de Serviços Públicos)”(Idem, p. 14). A terceira linha de ação passava pela “revisão do modelo institucional, através da descentralização para Estados e Municípios, e da privatização” (P. 72/73).

b) A reordenação organizacional.

A primeira ação do Governo Itamar foi tentar desfazer as principais medidas do Governo Collor. Assim, o Ministério voltava a ser exclusivamente dos Transportes e a filosofia de planejamento multimodal foi implementada na reestruturação do Ministério, como explica Alberto Goldman:

“O Ministério conta hoje com três Secretarias: a de Desenvolvimento, a de

Planejamento e a de Produção. Esta estruturação demonstra uma postura gerencial voltada para a Ação integrada e intermodal do sistema de transporte. Era necessário romper com as estruturas anteriores, calcadas em organização por modal e que dificultavam um tratamento adequado das interfaces internas, o próprio desenvolvimento institucional do Setor como um todo e a preocupação com a logística do transporte em si”. (GOLDMAN, 1993, p. 12)

Mas o rumo seguido pelo Ministério também foi muito instável. Goldman saiu ao fim de 1993 para a entrada de Margarida Coimbra, jovem e desconhecida consultora, cujo ingresso no Governo resultara de uma decisão pessoal do Presidente Itamar após recebê-la para tratar de projetos desenvolvidos para a concessão de estradas (Revista Veja, n. 1320, dezembro/1993, p. 32). No DNER, simbolicamente, chegou-se a anunciar, no Ministério de Margarida Coimbra, a decisão de redefinir o Rio de Janeiro como sede da autarquia, em contraposição à reforma Collor – decisão esta posteriormente revogada, resultando na saída da Ministra. A sequência de trocas no Ministério levou o consultor do GEIPOT, José Carlos Melo, a concluir que “qualquer um, nos últimos anos, é qualquer um mesmo, pode ser Ministro dos Transportes, pode ser o Presidente do GEIPOT, pode ser diretor do DNER, pode ser Presidente da Rede, e por aí vai. Simplesmente porque nós do Setor fomos nos encolhendo, fomos aceitando, fomos participando pouco, fomos nos dividindo” (Depoimento em GEIPOT, 1994, p. 3).

Na decisão de manter o DNER em Brasília, foi estabelecido, por meio de Portaria Ministerial, a realização de diagnóstico para a revisão organizacional do DNER, com proposições visando à redefinição de suas competências, estruturas e objetivos. Reconhecia-se, assim, que se precisava corrigir os rumos definidos na era Collor para o Ministério e o DNER. Em agosto de 1994, o Grupo de Trabalho apresentou ao Ministro Rubens Denys o diagnóstico de que a crise do setor “levou internamente o Departamento a um quadro negativo de profundas patologias institucionais, organizacionais, operacionais e administrativas” (MT, 1994, p. 15). As evidências a seguir resumiram as conclusões do estudo determinado pelo Presidente Itamar:

Quadro 10: Patologias do DNER segundo Grupo de Trabalho do Ministério dos Transportes

Patologia	Evidências
Ausência de diretrizes e metas (p. 15)	“O DNER constitui um caso exemplar de organização pública que, de forma mais marcante na última década, vem operando sem rumos, objetivos e metas definidos. Com isso, os esforços de seus dirigentes têm se concentrado, em larga escala, em simplesmente impedir a descontinuidade do funcionamento do órgão e à solução dos problemas rotineiros”
Superposição de atribuições (p. 16)	“...com a criação do Departamento de Polícia Rodoviária Federal no âmbito do Ministério da Justiça, e do ... DNTR, no então Ministério da Infra-estrutura, hoje ... DTR, não foram alterados os dispositivos legais que davam aquelas competências ao DNER. Iniciou-se o processo de conflitos de atribuições, gerando grandes dificuldades

	operacionais, tanto na área de trânsito como de transportes”
Incertezas e investimentos (p. 17)	“As indefinições contínuas e sistemáticas de recursos, anulando exercícios ainda que elementares de projeção – mesmo os programados para curto prazo – inviabilizam qualquer hipótese de racionalidade no processo de decisão do DNER, e esterilizam todos os avanços possíveis na adoção de critérios e modelos de gestão mais adequados. E note-se: o DNER convive com essa situação, de “stop and go”, ano a ano, desde 1976”
Obsolescência organizacional e administrativa (p. 18)	“A atual estrutura administrativa do DNER permanece a mesma, em essência, desde 1974, refletindo o modelo burocrático tradicional, ortodoxo, simétrico, inflexível e centralizado predominante na Administração Pública brasileira. Todos os diagnósticos administrativos efetuados para o Departamento apontam, entre outros, para o problema central da hipertrofia da sede e um progressivo e conseqüente esvaziamento dos órgãos regionais e locais”
“Descontinuidades política e administrativa” (p. 18)	“A descontinuidade da gestão do DNER – problema enfrentado em comum com as demais autarquias e empresas públicas controladas pela União – compõe-se naturalmente com o problema já apontado da ausência de objetivos, diretrizes e metas organizacionais consistentes. Aquela descontinuidade, por seu turno, é agravada pela força de ingerências e interesses políticos – federais, estaduais e municipais – no Departamento, diante do qual o subsetor rodoviário é particularmente visado e sensível”
“Insuficiência de recursos humanos” (p. 19)	“...sem nenhuma renovação de quadros técnicos e administrativos advindos de concursos públicos desde a década de 70, com a massa substancial de aposentadorias que se acelerou nos últimos cinco anos – e levando consigo grande parcela de sua memória, experiência e competência técnica – e sem a institucionalização de programas de treinamento, atualização e capacitação de seu pessoal, a conseqüência natural foi, para o DNER, o quadro de descalabro hoje vigente na organização (...) No caso do DNER (a terceirização) correspondeu a uma necessidade derivada da absoluta indisponibilidade de recursos humanos para funções que, não exercidas, comprometeria diretamente a própria sobrevivência do órgão: ao ponto de, se subitamente suspensa, levar ao imediato colapso administrativo do Departamento”.
“Ineficácia de sistemas estratégicos e gerenciais” (p. 21)	“A obsolescência do DNER ... ocorre tanto no plano estratégico – o esvaziamento da função de planejamento é sintomática – como na área técnica, com exceções localizadas...”
“Ausência de política de pessoal” (p. 21)	“A sucessão de problemas e frustrações do órgão, o desincentivo salarial e inexistência de benefícios, a ausência de parâmetros de desempenho individual, as ingerências políticas, a ausência de recursos, o imobilismo organizacional continuado, o desestímulo a processos de capacitação mais avançados, e um conjunto de outros fatores, levaram o quadro de servidores do DNER a uma inevitável desmotivação profissional”
“Separação física da Administração Central” (p. 22)	“A Administração central do DNER, onde se encontrava sua capacidade normativa e de planejamento, foi transferida para Brasília de forma traumática e não-programada, agravando sua provação de quadros técnicos e administrativos de maior competência”
“Outros indicadores” (p. 22/23)	“imobilismo e esvaziamento do IPR”, “falta de interação e comunicação entre Direção, Setoriais, Distritos e Residências”, “falta de dados estatísticos confiáveis e atualizados”, “perda acelerada da memória técnica do Departamento” e o “elevado número de Ações na justiça contra o DNER”.

Fonte: Ministério dos Transportes (1994)

A síntese da redução de capacidade do DNER era dada pela evolução de seu quadro de pessoal, que caíra de mais de 19 mil funcionários em 1989 para pouco mais de 7 mil em 1994. Pior ainda, na administração central, onde se localiza o planejamento do órgão, a queda foi de 2,6 mil funcionários para pouco mais de trezentos.

O Relatório do GT oferecia um quadro desolador do subsetor e reconhecia que as propostas de reformulação institucional dependiam de três condicionantes: a reavaliação do Sistema Rodoviário Federal constante do PNV, a viabilização do Fundo Nacional de

Transportes como fonte de receitas de investimentos e a efetiva vontade política do Governo para empreender e gerir um processo de mudança institucional e organizacional com a profundidade exigida (idem, p. 8). Todas condições, então, distantes da realidade do Governo Itamar.

c) A estratégia de coordenação com a iniciativa privada: o programa de concessões.

Paradoxalmente, no Governo do Presidente Itamar, marcado por idéias nacionalistas, o programa de concessões avançou muito mais do que no Governo Collor. Refletindo uma perspectiva mais pragmática, o Ministro Goldman, assinalava que o Estado brasileiro “encontra-se impossibilitado de gerar por meios fiscais ou quaisquer outros, os recursos necessários para continuar financiando os investimentos para o aumento da oferta de serviços, bem como a ampliação e manutenção das obras de infra-estrutura”, motivo pelo qual “a mobilização de recursos financeiros para a retomada dos investimentos requer uma substituição progressiva e ordenada da configuração vigente por outra, na qual a concessão de serviços e obras às empresas privadas exerça um papel relevante.” (GOLDMAN, 1993, p. 5)

Foi assim que o Governo avançou em dois caminhos: apoiando o projeto de lei do Senador Fernando Henrique Cardoso, que tramitava no Senado – ganhando impulso no segundo semestre de 1994, quando aquele despontava como favorito nas eleições presidenciais; e implementando o programa de concessões cujos estudos se iniciaram no Governo anterior, mas haviam se estagnado desde 1991.

Em fato, o Governo Itamar retomou a implementação do Programa de Concessões, em 1993, sem lhe dar caráter de continuidade ao que se fizera em 1991 no Governo Collor. A exceção se dá em relação aos trechos escolhidos: foram, simplesmente, aqueles que já eram objeto de cobrança de pedágios até 1989, quando o selo-pedágio foi instituído e, uma vez extinto, não haviam sido objeto de retorno dos pedágios antes existentes. No contexto em que era implementado, o Programa de Concessões de Rodovias – PROCROFE, derivava da “incapacidade da União de financiar, apenas com recursos de tributos, as obras e os serviços necessários na rede federal de rodovias, em especial os investimentos de reposição de capacidade e mesmo de conservação periódica” (MT, 1996). A institucionalização do programa permitiu que, em abril de 1993, fosse lançado o Edital de Pré-Qualificação da exploração da Ponte Rio-Niterói e, em agosto, da execução de serviços de recuperação, monitoramento, melhoramento, manutenção, conservação e operação nas rodovias com seus respectivos acessos, abrangendo trechos da BR 116/RJ-SP, BR 290/RS, BR 116/RJ e BR 040/RJ-MG.

As concessões desde o início despertavam atenção dos atores privados, que na década de 80 preconizavam-nas como saída para a crise de financiamento do setor rodoviário, como também aos órgãos de controle e sindicatos de trabalhadores, que inclusive apresentaram denúncia ao TCU contra as concessões, além de contratos de restauração realizados com dispensa de licitação. Em 1993, logo que lançados os Editais das referidas concessões, o TCU emitiu duas decisões em que disciplinava o acompanhamento de todo o processo pelo Tribunal. Em relação à Ponte Rio-Niterói – em decisão posteriormente estendida aos demais trechos – o TCU definiu por meio da Decisão n. 141/1993 que fosse realizado o acompanhamento minucioso de todo o processo. Além disso, orientava-se o ente responsável “pelo acompanhamento no sentido de que, ao final de cada uma das três fases anteriormente mencionadas (a, b e c), apresente ao Tribunal Relatório circunstanciado sobre os resultados das verificações realizadas”.

A licitação da concessão da Ponte Rio-Niterói teve seu julgamento realizado em setembro de 1994 pelo DNER. Ao fim do ano, contudo, o TCU determinou “a anulação da 3ª fase da licitação para concessão da exploração da Ponte Rio-Niterói, em razão da ocorrência de vícios e ilegalidade nos itens do Edital de Propostas de Tarifas, bem como da inobservância dos princípios da isonomia e do julgamento objetivo, consignados nos arts. 3º, 43, inciso V, 44 e 45 da Lei nº 8.666/93” (Decisão n. 763/1994). O TCU questionava, sobretudo, as estimativas de custos e tráfego, a adoção de arbitragem e a possibilidade de prorrogação dos prazos como instrumento de reequilíbrio contratual. O contrato de Ponte chegou a ser assinado nos últimos dias de Governo, mas sem efetivo início até que fosse reconsiderada a decisão referente ao processo licitatório. O modelo das concessões então desenvolvidos serão melhor tratados no capítulo subsequente.

d) A estratégia de coordenação do investimento público.

A estratégia de investimento público do Governo Itamar foi marcada por poucas surpresas e inovações. Foram priorizados os investimentos em recuperação, mas sem evitar a continuidade do processo de degradação após as intervenções do SOS Rodovias. A expansão física do sistema foi ligeiramente superior ao Governo Collor, saltando de 50.507 km para 51.612 km - uma média de 552 km/ano. Com a retomada do acesso ao crédito por parte do Governo Federal, foi possibilitada a contratação de financiamento junto ao BID para obras importantes, como a duplicação das rodovias BR-381/MG/SP, BR-116/SP/PR e BR-101/376/SC/PR. As realizações do Governo Itamar diferem dos demais porque, ao contrário

daqueles não foram antecedidas de uma programação de metas e investimentos, já que era um Governo de caráter transitório.

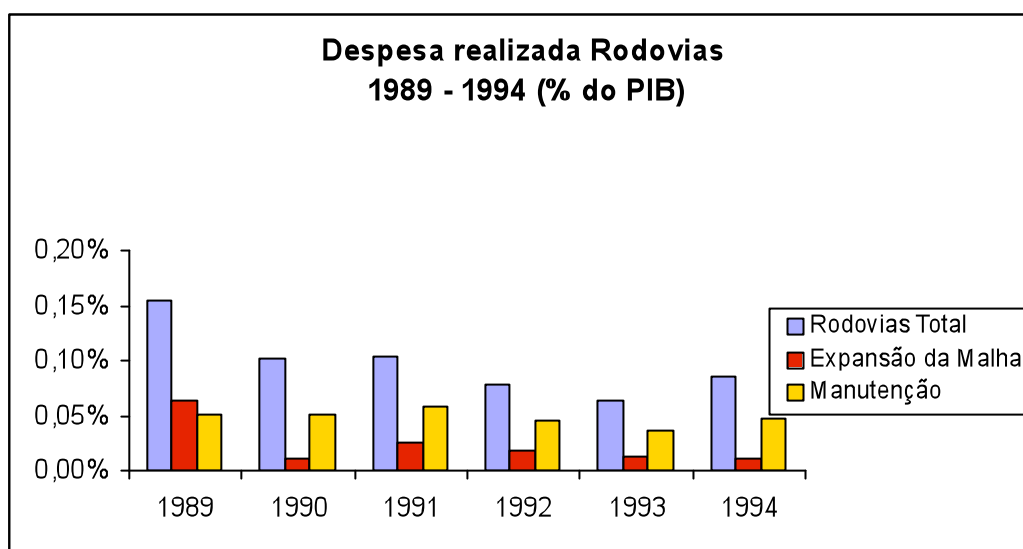
Quadro 11: Realizações do Programa de Investimentos no Governo Itamar

Programa	Unidade de Medida	Resultado em 1994
1. Manutenção		
1.1 Restauração	Km	9.697
1.2 Conservação	Km	47.021 (média anual)
2. Construção/Pavimentação	Km	1.105
3. Segurança rodoviária		
3.1 Controle de peso	Balanças e Pátios	6
3.2. Sinalização.	Km	14.256

Fonte: STN (BGU) e DNER (PNV)

A evolução dos investimentos retrata a continuidade do processo de priorização da manutenção, mas com baixo nível de investimentos, sobretudo em expansão do sistema. O ano de 1994 reflete uma ligeira recuperação em comparação com os anos de 1993 e 1992. Vide o gráfico:

Gráfico 10: Despesa realizada em Rodovias – 1989 – 1994



Fonte: STN (BGU)

O período era pouco propício a projetos vultosos. Além do novo Plano de Estabilização, o Plano Real, que impôs desde 1993 novo ajustamento fiscal, os escândalos de

corrupção invariavelmente apontavam o DNER como fonte de irregularidades e desvio de recursos – de que fora exemplo o polêmico caso do “Programa SOS” Rodovias, quando o TCU apontou indícios de fuga do processo de licitação. Tal estado de coisas, com o emblemático impedimento do Presidente da República, proporcionou momentos de “ajuste de contas”, como a CPI do Orçamento, que apontava o pagamento de propinas de empreiteiros a parlamentares em troca da inclusão de créditos orçamentários para obras públicas, o que retratava os subterrâneos das relações entre obras públicas e financiamento de campanhas eleitorais. Novamente, o DNER não poderia deixar, e não deixou, de estar entre os alvos das investigações.

Ao fim e ao cabo, o Governo Itamar, como de transição que era, pouco inovou no setor. Seguiu uma estratégia de sustar as medidas polêmicas do Governo anterior, mas não conseguiu reverter os problemas que afligiam o subsetor rodoviário – como fica claro no Relatório do GT criado para avaliar a estrutura do DNER – e contribuiu para o quadro de descontinuidade política e administrativa ao trocar, em pouco tempo, três vezes a direção do Ministério.

Simplesmente reorientou prioridades, retomou conceitos, mas sem maiores inovações – seu maior legado foi tirar do papel o programa de concessões. As obras escasseavam. Quando realizadas, sofriam descontinuidades e desvios. O “Relatório Retrato do desperdício no Brasil”, elaborado pela Comissão Temporária de obras inacabadas do Senado Federal no início de 1995, constatou na época a “existência de milhares de obras que foram iniciadas, absorveram grande soma de recursos e não cumpriram sua finalidade”, a exemplo de mais de duas mil obras averiguadas que representavam um desperdício de R\$ 15 bilhões (apud GARCIA, 2000, p. 12). Conforme Garcia (2000, p. 13) no período entre 1990 e 1994, simplesmente 94,6% dos investimentos foram paralisados e a grande maioria das obras paralisadas haviam sido iniciadas no mesmo período: enfim, a fragmentação de esforços, contrastando com a escassez de recursos diagnosticada desde a década de 80, conduzia à descontinuidade: a combinação entre a dispersão de emendas parlamentares e desarranjo do subsetor geravam uma situação de descontrole. Recomendação deste Relatório sobre a fiscalização, pelo TCU, da aplicação de recursos, criou as condições para a instituição da SECOB – Secretaria de Fiscalização de Obras, que seria responsável pela expansão ainda maior da fiscalização realizada pelo Tribunal.

4.4. Estratégias e trajetória na era da instabilidade.

a) O primeiro dilema: a reforma do financiamento e investimento público.

As estratégias do subsetor nos Governos Sarney e Collor estão associadas às prioridades de ambos: para o primeiro, o desafio era administrar a crise macroeconômica e assegurar a governabilidade; para o segundo, era afirmar a liderança presidencial e implementar o “ajuste precário”.

No primeiro caso, a crise permanente do Governo Sarney relegou o subsetor a um plano secundário: as principais estratégias articuladas pelos Ministros e técnicos do setor não estavam alinhadas às prioridades presidenciais e naufragaram quando contraditórias com estas. Nem mesmo a nomeação de José Reinaldo Tavares, da cota presidencial, redundou numa alteração neste quadro. O objetivo do Governo não foi reduzir recursos fiscais para o subsetor, mas a disponibilidade de recursos estava subordinada aos imperativos da política macroeconômica. O lamento do Ministro Sayad aos esforços de planejamento evidenciava esta lacuna.

O não alinhamento da política setorial à política macroeconômica foi agravado pelo fortalecimento de novas agendas para a disputa de recursos para afastar a alternativa dos sonhos dos empreendedores políticos do rodoviarismo: um Fundo vinculado ao setor e blindado da disputa orçamentária no Congresso. A burocracia fiscal, apoiada pela emergência da agenda social, logrou impedir, no corpo da Constituição, a solução da vinculação de recursos. A força dos Governadores obteve a vitória de repartir recursos antes exclusivos da União e destinados aos empreendimentos no modal rodoviário. A alteração no equilíbrio de forças, não arbitrada pela Presidência em favor dos investimentos em infraestrutura rodoviária, gerou *contradições externas* entre o sonho rodoviarista, o drama fiscal da política macroeconômica e as múltiplas demandas de recursos de um Governo democrático e federalista.

O fracasso da política de financiamento contaminou o PRODEST. Apesar de seus méritos, a iniciativa era do subsetor. A exceção ocorreu entre 1986 e 1987. Com o sucesso inicial do Plano Cruzado – e ciente dos benefícios eleitorais envolvidos nas obras do setor rodoviário – Sarney nomeou um antigo aliado para o Ministério, que teve dois anos de maior bonança fiscal, obtendo um maior controle de um setor que estava loteado entre aliados; alcançou, assim, um nível razoável de gastos e obras realizados no biênio. Contudo, o

desfecho do Plano Cruzado 2 e a descentralização tributária promovida na Constituição Federal relegaram a aposta no maior controle político do Ministério a segundo plano. O dilema entre as prioridades macroeconômicas e a crise do subsetor foi decidido em desfavor do segundo.

O Governo Collor realinhou as iniciativas do subsetor às prioridades presidenciais. Os principais comandantes do subsetor eram indicados da Presidência e o objetivo de enxugamento da máquina pública foi reproduzido no subsetor, com um forte corte de gastos entre 1990 e 1992. O planejamento setorial foi eliminado em favor do Plano de Metas do Presidente e toda a programação de investimentos ficou vinculada à aprovação da TCR no Congresso.

Com estratégias diferentes no enfrentamento do dilema, a saída perseguida pelos dois Governos – em especial, selo-pedágio e TCR – foram semelhantes no desenho e no resultado decepcionante. As alternativas foram barradas por pontos de veto no *regime de implementação*, também novidade democrática para um subsetor de origem autoritária: o selo-pedágio naufragou nas críticas políticas sobre um Governo impopular; a TCR não resistiu ao controle contra-majoritário inédito para o setor, no STF. Em ambos os casos, os Governos foram bem-sucedidos na aprovação legal das políticas, falhando na sua implementação. À mudança que impedia a solução de um novo FNR seguiu-se um equilíbrio instável de recursos liberados a conta-gotas e dependência financeira do principal órgão rodoviário.

O plano “A” do subsetor foi proscrito temporariamente da agenda, embora ainda não estivesse afastada da agenda setorial, como o demonstra o Relatório do GT do Ministério. Apesar de ainda presente nos discursos, José Carlos Mello oferecia uma síntese desesperançosa em 1994:

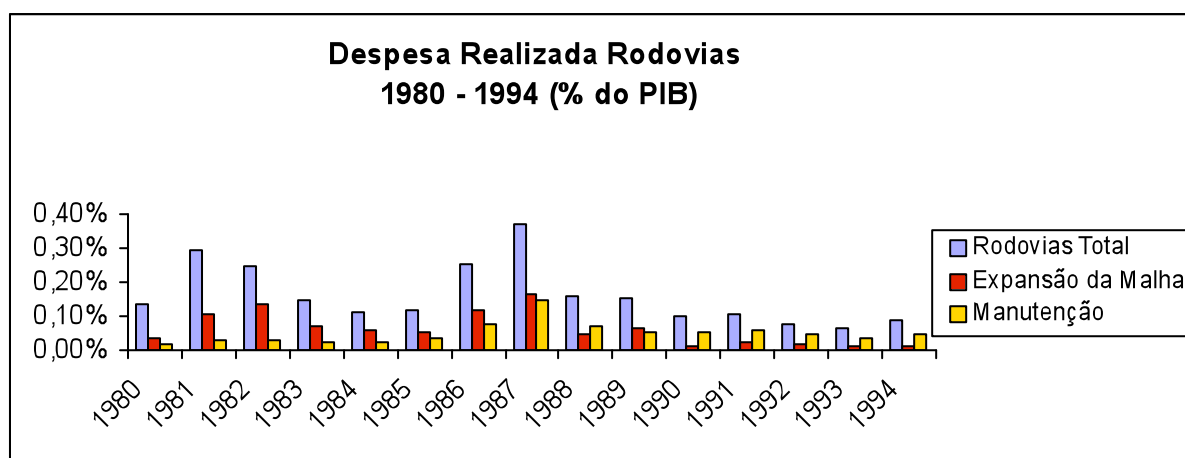
“Nós não devemos esperar fundos vinculados, subsídios, fundos perdidos e por aí vai, porque tudo isso conflita com a característica do momento que é buscar maior transparência no mercado, maior liberdade do mercado; podemos evidentemente questionar se é bom ter subsídio ou se não é; se devemos ter recursos a fundo perdido ou não; tudo isso é questionável, mas eu acredito que nesse horizonte de 6 anos seja pouco prático, por exemplo, pleitear a volta de fundos vinculados. O setor rodoviário como um todo, tanto os empresários quanto o DNER, quanto os DERs, lutam, debatem, fazem lobby para o retorno do fundo vinculado ao setor rodoviário. É bonita essa luta, demonstra um interesse, talvez seja até necessário o fundo vinculado para recuperar as rodovias. Mas a verdade é que eu acho que neste

momento esse debate não faz parte do contexto” (Depoimento em GEIPOT, 1994, p. 4)

A programação do investimento governamental esteve atrelada no período às falhas da reforma do esquema de financiamento. O principal gargalo para a estabilização do regime de coordenação do investimento público cujo norte passou a ser a primazia da manutenção rodoviária foi uma *contradição externa*: a política setorial era incoerente com seu regime de financiamento desatrelado da política macroeconômica do Governo Sarney; no Governo Collor, a prioridade política foi de enxugamento do subsetor e vinculação de recursos via TCR.

No primeiro caso, com sucessivos planos de estabilização, a instabilidade no fluxo de recursos preponderou; no segundo, com uma política de viés enxugador, a tendência foi sempre de redução de recursos – o que a inconstitucionalidade do TCR confirmou. O gráfico abaixo mostra como o investimento encolheu no período, em especial após a Constituição de 1988:

Gráfico 11 – Despesa Realizada em Rodovias – 1980-1994



Fonte: STN (BGU)

O fato é que, como anotou Fernando Limeira de França, o investimento no setor estava desatrelado das prioridades da Nova República (GEIPOT, 1994, p.25). Assim, intencionalmente (Collor) ou não (Sarney) o dilema foi resolvido em favor das prioridades macroeconômicas, o que produziu intenso desgaste de ambos os Presidentes entre os atores do subsetor: técnicos, transportadores de carga, empreiteiros e políticos com interesse em obras no modal.

Quadro 12: Evolução da Política de Investimentos em Perspectiva Comparada

	Figueiredo 1980 - 1984	Sarney 1985 – 1989	Collor 1990 - 1992	Itamar 1993 - 1994
Expansão Média/Ano da Malha	1.333 km	975 km	115 km	552 km
Despesa Média/Ano (% do PIB)	0,19%	0,21%	0,09%	0,07%
Despesa média/Ano total⁵²	R\$ 2,86 bi	R\$ 3,91 bi	R\$ 1,76 bi	R\$ 1,5 bi
Despesa Média/Ano em Expansão (% do PIB)	0,08%	0,09%	0,02%	0,01%
Despesa Média/Ano em Manutenção (% do PIB)	0,02%	0,08%	0,05%	0,04%

Fonte: DNIT (PNV) e STN(BGU)

A despeito das estratégias distintas, nenhum dos Governos logrou entregar o que prometera, mas todos contribuíram para inverter a ordem de prioridade: manutenção passou a ter primazia, em detrimento dos investimentos em expansão. A inversão de prioridade não se refletiu na melhoria da qualidade, com exceção de um sucesso parcial, que foi o Programa SOS Rodovias, cujos efeitos foram eliminados ante a contradição com a ausência de um regime de financiamento.

Finalmente, apesar dos desdobramentos contrários aos objetivos dos Governos no subsetor – mesmo Collor concebera uma estratégia de enxugamento à espera dos recursos do TCR - a agência governamental se fez sentir em algumas medidas, com efeitos distintos: a priorização de investimentos em manutenção foi um rumo aprofundado pelos sucessivos governos; de outro lado, o PRODEST, esforço setorial do Governo Sarney, foi abandonado no Governo Collor pelo Plano de Metas, novamente eliminado pelo Governo Itamar, que retomava a ideia de corredores sem adotar, porém, qualquer institucionalidade semelhante ao PRODEST.

A baixa capacidade estatal, flagrante na deterioração do DNER e do Ministério no período, garantiu que as vontades dos governantes da hora eliminassem rastros de coerência estatal. Em suma, os Governos tiveram força para implementar suas formas de planejar o subsetor, mas sem assegurar qualquer institucionalidade para ultrapassar o período de um mandato.

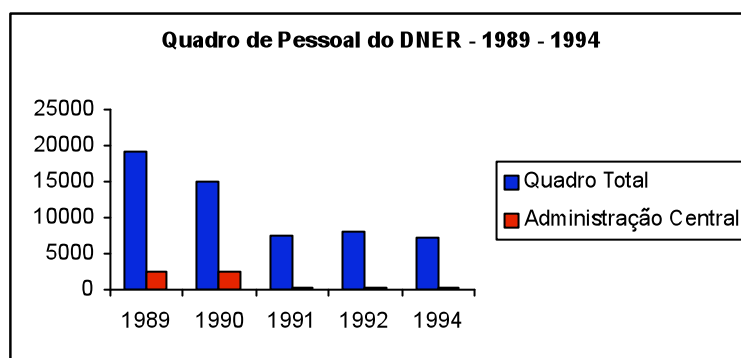
⁵² Atualizado até dez/2009 pelo IGP-DI

b) Segundo dilema: a reforma organizacional e descentralização federativa.

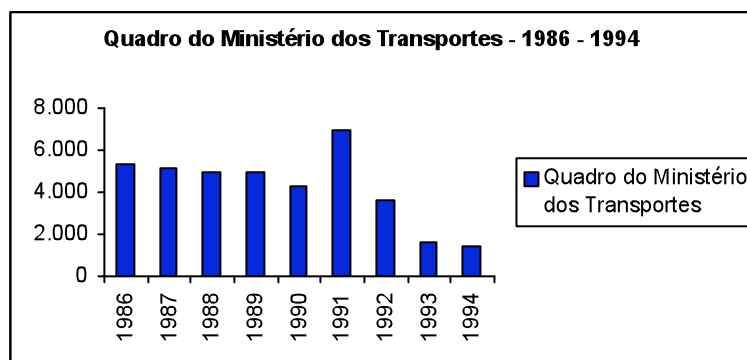
A reforma da estrutura institucional no Governo Sarney esbarrou na necessidade de contemplar a base aliada, cujas indicações no DNER foram absorvidas logo no início do mandato. Tampouco os propósitos anunciados de descentralização anunciados no PRODEST – e impulsionados pela descentralização tributária da Constituinte – saíram do papel ante a força relativa dos Governadores em face do Governo Federal, cuja base material para compensações, através da transferência de recursos, foi esfacelada após as alterações tributárias da Carta. Em suma: o Governo perdeu recursos sem ter a capacidade de entregar encargos aos Governadores.

No Governo Collor, o voluntarismo presidencial se fez valer numa bem sucedida reforma do setor. A direção do DNER foi entregue a aliado direto do Presidente e as medidas enxugadoras tiveram êxito: enfrentando desgastes, o Governo Collor impôs grande derrota aos funcionários do DNER: praticamente desfez a autarquia, reduzindo por mais de metade o quadro de pessoal, alterando a sua sede e submetendo-a ao controle da SNT. Essas mudanças que enfraqueceram o DNER jamais foram revertidas até hoje. O Governo Collor aproveitou, portanto, uma janela de oportunidade para implementar sua agenda impondo perdas a atores do setor. O estilo e conteúdo da reforma, sem dúvida, é polêmico, mas a agilidade de sua implementação impressiona, assim como o grau de irreversibilidade que tomou nos anos subseqüentes. Os gráficos abaixo revelam a evolução do quadro de pessoal do DNER entre 1989 e 1994 e do Ministério dos Transportes entre 1986 e 1994, exprimindo o tamanho do enxugamento:

Gráfico 12 – Quadro de Pessoal do DNER – 1989 - 1994



Fonte: MT (1994)

Gráfico 13: Quadro de Pessoal do Ministério dos Transportes – 1986 - 1994⁵³

Fonte: MT

Assim, o Governo Collor conseguiu cumprir os propósitos de enxugar o DNER e seu Ministério supervisor, embora os resultados prometidos, de melhoria gerencial, tenham sido opostos ao que se defendera: a trajetória foi de crescente deterioração da capacidade, expressa não apenas na perda de memória e de quadros técnicos, mas também na instabilidade política e administrativa e na sujeição a ingerências políticas – a gramática clientelística cresceu no período. Pior: o corolário do enxugamento – que era a transferência de responsabilidades para estados e para a iniciativa privada – simplesmente não teve seqüência e o resultado foi uma grande contradição, a saber, o DNER continuava responsável por toda a malha, mas após intensa economia de capacidades.

A sujeição dos órgãos do rodoviarismo ao clientelismo, tendência crescente desde a década de 70, cresceu durante o Governo Sarney e, mesmo sob os propósitos reformistas da era Collor, não recrudescu. Exemplos disso foram a fragmentação dos investimentos em obras que seriam descontinuadas num contexto de escassez – o que foi impulsionado pela maior participação do Parlamento no processo orçamentário a partir da Constituição, com o intensivo recurso a emendas parlamentares e fragmentação de esforços – e do famoso episódio do Programa SOS Rodovias. Barat (2007d), ao analisar a distribuição de recursos por estados entre 1985 e 1995, constata:

“Historicamente, a captura dos responsáveis pela gestão das malhas viárias por interesses políticos regionais e estaduais provocou uma série de distorções na configuração do sistema rodoviário principal. (...) Uma primeira constatação é a de que as regiões com agricultura e/ou indústria mais produtivas são justamente as menos aquinhoadas com recursos para investimentos rodoviários. (...) estados com grande extensão territorial ou tradição política no recebimento de verbas federais reforçaram, ao longo do

⁵³ O ano de 1991 se refere ao MINFRA, com a união de três ministérios. Isso explica o aumento do quantitativo naquele ano.

tempo, o processo de concentração desses recursos, devido ao interesse político de ministros e diretores do DNER. Pela sistemática orçamentária instituída pela Constituição de 1988, os recursos do DNER – apesar da relativa concentração em alguns estados – passaram a ser pulverizados em um número excessivamente elevados de trechos. A consequência, portanto, foi o reforço do processo de negligência com uma lógica de prioridades baseadas em critérios técnico-econômicos”. (p. 47/49)”

Desse modo, embora o Governo Collor tenha demonstrado capacidade para atingir seus desígnios, impondo perdas aos que se opuseram, os efeitos não foram positivos para o subsetor rodoviário e, pior, sequer redundaram no recuo do uso clientelístico do subsetor rodoviário.

Apesar do sucesso estratégico na imposição de perdas da reforma organizacional – apesar dos seus efeitos - o Governo Collor não conseguiu avançar na outra vertente da reforma estrutural: a descentralização da malha. Embora o Governo tenha incluído em sua pauta a criação de mecanismos de transferência de rodovias aos Estados, não houve um único passo na obtenção de compromissos dos Governos do Estado. Assim, a perda federal na era da instabilidade foi dupla: de um lado, recursos foram transferidos sem a transferências e encargos aos Estados; segundo, o crescimento do poder político dos Estados manteve-se na definição das prioridades políticas, como mostrou Barat (2007d). O dilema político da descentralização, à falta de instrumentos materiais de incentivo aos estados, resultou no abandono da reforma.

c) O terceiro dilema: a coordenação do investimento privado.

Ao contrário do que se esperaria, a crise fiscal do Estado entre 1985 e 1994 não redundou numa adoção imediata de medidas de privatização. Em fato, o tema entrara na agenda desde o início da década de 80. O Governo Sarney, apesar da edição de um Decreto autorizando o Ministro a celebrar concessões para o modal rodoviário, não apostou nas concessões como política de Governo.

O depoimento de José Reinaldo Tavares transparece que o Presidente não adotou a agenda – e de fato as privatizações no Governo Sarney se resumiram à alienação daquelas empresas assumidas pelo BNDES durante as crises do petróleo – relegando-a a esforços espasmódicos do subsetor. À falta de capacidade técnica e política, o tema não avançou. A trajetória exposta neste capítulo oferece-nos uma explicação adicional do porquê da inércia no Governo Sarney. Até 1988, bem ou mal, o subsetor contava com o FNR renovado e obtivera recursos no biênio de 1986 e 1987 que reduziram a pressão para privatizar. Quando os

recursos escassearam, a partir de 1988, faltavam condições políticas para deslanchar um programa de concessões – na verdade, faltaram condições políticas até mesmo para o pedágio público.

Durante o Governo Collor, as duas condições faltantes no Governo Sarney – vontade política e restrição fiscal – estavam presentes para que um programa ousado fosse lançado. Ocorre que a primeira pré-condição se deteriorou antes que decorresse um período mínimo para elaboração dos projetos. Os estudos para implementação do programa foram iniciados e descontinuados. A estratégia de tratar a matéria por Lei também perdeu impulso. Enfim, a crise política sustou o programa.

Finalmente, durante o Governo Itamar as condições voltaram a estar presentes. O Presidente, ainda que não fosse entusiasta das privatizações, comprou a ideia e chegou a nomear uma Ministra cuja única credencial era haver trabalhado em projetos para concessões rodoviárias. Assim, no Governo Itamar de fato se converteram em processos licitatórios os estudos conduzidos pelo BNDES e pelo DNER, mas um importante ponto de veto surgiu no caminho: o TCU.

As determinações do TCU impediram que as concessões fossem contratadas já no Governo Itamar. Apesar de o tema haver estado na agenda desde o Governo Sarney, o programa tinha o nítido propósito de reduzir a carga fiscal sobre o Governo, como expunham os Ministros do setor: o objetivo era, nas palavras de Palermo (2004), “economizar capacidades institucionais”. A evidência da pressa do programa de concessões era clara não apenas nas palavras dos Ministros, mas no caráter pouco estruturado na definição dos trechos a serem concedidos - definidos tão-só com base nos segmentos previamente pedagiados – e na reprodução, em boa medida, da estrutura contratual das obras tradicionalmente licitadas pelo Estado. O modelo do PROCOFE, como se verá, foi realmente desenhado com a preocupação quase exclusiva de atrair novas fontes de financiamento. A agenda da escassez de recursos teve supremacia no programa de concessões em relação aos mecanismos coordenadores: o dilema era resolvido, como de praxe, em favor da “economia de capacidades institucionais e fiscais”.

d) À guisa de conclusão.

A era da instabilidade é caracterizada pela supremacia da estrutura institucional sobre as iniciativas reformistas. Tão-somente afirmá-lo, contudo, seria cairmos no lugar comum. Em

fato, essa supremacia não resultou num longo período de congelamento institucional, mas em mudanças incrementais no ambiente institucional herdado do regime rodoviário ou, ainda, em equilíbrios instáveis, expresso numa ordem institucional de difícil alteração, mas cujas contradições a tornam permanentemente objeto de propósitos reformistas dos Governos democráticos: as agendas de reforma se fizeram presentes, embora parte delas sempre abandonada ou desvirtuada no caminho.

Primeiro, as mudanças no equilíbrio de forças impediram certas iniciativas, mormente para criar novo padrão de financiamento e transferir responsabilidades para os Estados. Segundo, um processo de implementação pluralista, sob regime democrático, dificultou a criação de novas fontes de financiamento após aprovadas no Congresso e a implementação do programa de concessões. Terceiro, a manutenção da estrutura organizacional do setor sob novo contexto permitiu a deterioração da capacidade estatal para implementar as políticas rodoviárias nos anos subsequentes – o que foi impulsionado pelas reformas do Governo Collor. Não se pode, contudo, atribuir exclusivamente a esses obstáculos o caráter das mudanças ocorridas.

As estratégias dos Governos foram marcantes para os destinos do subsetor. Os três dilemas foram resolvidos, essencialmente, pelo critério de priorizar a política macroeconômica dos Governos. A imobilização de Sarney na busca por manter apoio parlamentar se refletiu no loteamento do DNER e no abandono das agendas mais agressivas do PRODEST, ainda que o controle do subsetor estivesse com um aliado direto seu. O Presidente Collor alinhou o subsetor a sua estratégia, implementando uma reforma que a ferro e fogo enxugou o setor; a isto se somou a redução ainda maior dos recursos destinados ao rodoviário, impulsionado pelo fracasso da TCR. O Governo Itamar reviu os exageros da reforma Collor e, enfim, logrou iniciar os programas de concessão sob o critério prioritário de atrair novas fontes de financiamento. Essas escolhas tiveram conseqüências no legado de dilemas que herdariam ao sucesso.

Ao fim da era da instabilidade, o subsetor rodoviário estava enfraquecido e um conjunto de “fontes de dinamismo” poriam os Governos subsequentes a dilemas semelhantes: voltar a investir ou continuar cortando recursos – e suportando as críticas? Reformar estruturalmente o DNER e descentralizar competências ou suportar os efeitos fiscais e gerenciais do modelo vigente? Acelerar as concessões ou criar capacidades estatais para gerir o novo modelo?

O curioso é que já se faziam vinte anos do início da queda de recursos para o subsetor e oito anos da constituinte. O caos já não era desequilíbrio, mas representava um equilíbrio desarticulado, em que necessidades, recursos e capacidades estavam desalinhados para garantir maior estabilidade institucional. Era de se esperar, assim, novas rodadas de reformismos.

O alento residia na mudança nas condições estruturais: a implementação do Plano Real e seus efeitos sobre a capacidade estatal para liderar mudanças. É do que trata o capítulo subsequente.

5. AGÊNCIA II: ESTRATÉGIAS E TRAJETÓRIAS NA ESTABILIDADE DESARTICULADA.

5.1. Governo Fernando Henrique Cardoso.

a) Contexto político e definição dos problemas.

A estabilização da inflação conquistada a partir do Plano Real, em junho de 1994, alçou à Presidência da República o sociólogo Fernando Henrique Cardoso, responsável, à frente do Ministério da Fazenda do Governo Itamar, pela concepção do bem sucedido plano. Legitimado pelo sucesso econômico e pela eleição em primeiro turno, o Governo teve como prioridade a agenda de consolidação da estabilidade econômica. O diagnóstico era o de que a estabilidade consistira no primeiro passo para as reformas que garantiriam sua perenidade e criariam as condições para a retomada do desenvolvimento econômico e social em bases estáveis. Para Sallum Jr. (2004), o Real marcava um dos “elementos relevantes na superação da conjuntura crítica anterior”, inaugurando uma era em que “os novos governantes trataram de eliminar os resíduos do Estado varguista e de construir novas formas de regulamentar o mercado, seguindo um sistema multifacetado de idéias, cujo denominador comum era um liberalismo moderado⁵⁴.

A consolidação do Real se desdobrava, portanto, num conjunto de medidas que compunham as Reformas do Estado. Para conduzi-las, era necessária uma coalizão política estável, em contraste com a instabilidade que marcara o decênio anterior. A conjuntura crítica ofereceu as bases para a estratégia reformista: de um lado, permitiu a formação de uma coalizão abrangente e relativamente homogênea, que incluía, entre os principais partidos, PSDB, PFL, PTB, PPB e, ao menos parcialmente, o PMDB; de outro, fortalecendo a União em face dos Estados, que suportavam grave crise fiscal nos primeiros anos do Real. Nesse contexto, o primeiro Ministério de Fernando Henrique foi construído sob a presença de critérios político-partidários, mas que passavam por uma coordenação técnica, cujo centro estava na Fazenda: FHC usou da força do Ministério da Fazenda, órgão central na consolidação do Real, como ferramenta de coordenação, em conjunto com a indicação de

⁵⁴ Para o autor, o “liberalismo moderado seria composto pelas seguintes características: “o Estado deveria transferir quase todas as suas funções empresariais para a iniciativa privada; teria que expandir suas funções reguladoras e suas políticas sociais; as finanças públicas deveriam ser equilibradas e os incentivos diretos às companhias privadas seriam modestos; haveria também uma restrição aos privilégios existentes entre os servidores públicos; e o país deveria intensificar sua articulação com a economia mundial, abandonando qualquer veleidade de construir um sistema capitalista industrialmente autônomo, e dar prioridade ao MERCOSUL e às relações com os demais países sul-americanos” (p. 62)

secretários-executivos de perfil tecnocrático, usualmente com experiência no Governo Federal.

O perfil relativamente homogêneo da coalizão parlamentar do Governo permitiu lograr a aprovação de relevantes medidas de reforma do Estado logo no início de seu mandato, a exemplo da extinção do monopólio da Petrobrás e da diferenciação entre empresas de capital nacional e estrangeiro na Constituição. A estabilidade da base parlamentar apenas foi ameaçada no segundo mandato, a partir das disputas existentes entre os dois principais partidos aliados, PMDB e PFL. Na composição do Governo, a Fazenda teve um papel como instância de veto nas mais diversas políticas públicas, como lembra Martins (2007) – na medida em que o ajuste fiscal se tornara a dimensão principal da Reforma do Estado, em alguns casos, como revelou Rezende (2004), em contraste com as reformas institucionais. Outros ministros fortes do Governo FHC, próximos à Presidência, exerceram funções de “coordenação delegada” da macroestrutura governamental – como Clóvis Carvalho e, posteriormente, Pedro Parente, na Casa Civil, e Eduardo Jorge, na Secretaria-Geral da Presidência.

Assim, uma característica da governança é a preservação de um perfil tecnocrático na gestão da economia e das finanças, coerente com a prioridade de consolidar a estabilidade da moeda. O padrão de gestão macroeconômica afasta do processo decisório – tendência que se iniciara no Regime Militar – as estruturas corporativas de representação, fundando-se no insulamento das elites responsáveis pela condução da política econômica. O período é marcado por uma posição paradoxal do empresariado: excluído, como ator coletivo, da gestão da política econômica e afetado diretamente pelas transformações por que passava a economia nacional, o empresariado, no entanto, apoiou as reformas então introduzidas (DINIZ e BOSCHI, 2004)⁵⁵.

As áreas de infraestrutura, objetos de permanente assédio dos aliados em face do elevado orçamento discricionário de que dispõe, foram delegadas principalmente a partidos aliados. O Ministério dos Transportes ficou, durante os dois mandatos de FHC, com o PMDB,

⁵⁵ Apenas no segundo mandato de FHC, com o baixo desempenho da economia, segmentos do empresariado industrial elevam o tom da crítica ao perfil tecnocrático na gestão macroeconômica. A insatisfação, a que se reporta Bresser-Pereira (2007) se revela, em fato, desde 1998, quando se expressa o surgimento de dissidências na coalizão política dentro do próprio Governo, mas também no apoio concedido ao empresariado ao Governo FHC, rupturas estas que se dirigiam, sobretudo, a “uma nova agenda em prol da retomada do crescimento da economia e da adoção de uma política industrial voltada para o soerguimento da indústria brasileira” (DINIZ e BOSCHI, 2007).

terceiro partido da base governista, que indicou para a pasta o político gaúcho Odacir Klein, sem experiência no setor, mas respaldado pela reputação de seriedade. A nomeação de Klein foi precedida de uma consulta sobre suas preferências de políticas, particularmente de sua inclinação para apoiar o projeto de modernização dos portos e de concessão das rodovias, prioridades do Governo FHC. A sinalização positiva de Klein lhe assegurou a pasta. Não é de estranhar esse fato.

A reorganização do Estado e de suas fontes de financiamento e o desenvolvimento de parcerias com a iniciativa privada na infraestrutura eram temas que compunham o programa de governo vencedor. A redução do chamado do “custo Brasil” passava pela redução da carga tributária e superação das deficiências de infraestrutura que afetavam a competitividade da produção nacional no cenário de um mercado competitivo. As diretrizes eram (CARDOSO, 1994, p. 5) a necessidade da expansão dos investimentos para assegurar o crescimento, com foco na “recuperação e na ampliação da infra-estrutura de energia, transporte, comunicação e saneamento”, cujo financiamento deveria advir de várias fontes: orçamento público “revigorado por uma reforma fiscal”, receitas do programa de privatizações, Fundo de Financiamento do Desenvolvimento, a ser construído com parte das reservas internacionais, participação nos mercados financeiros nacional e internacional, definição de “uma nova parceria com o setor privado”, “na forma de concessões ou de associações com empresas nacionais e estrangeiras” e financiamento externo. A parceria com o setor privado exigiria “a redefinição do papel do Estado como instância reguladora, com poder de evitar monopólios e abusos que tendem a ocorrer em situações de concentração do poder econômico”, garantindo a “prestação de serviços públicos no interesse do cidadão e dos objetivos estratégicos do país”. O enfoque na definição de novas fontes de recursos pressupunha o diagnóstico de que o modelo de desenvolvimento ancorado no endividamento estatal estava esgotado. Vislumbravam-se, por outro lado, oportunidades para a atração da capital para investimentos em infraestrutura:

“Durante o Governo Fernando Henrique poderão ser mobilizados cerca de R\$ 100 bilhões para financiar o programa de investimentos em infraestrutura. Trata-se de uma estimativa conservadora face à experiência de outros países latino-americanos que alcançaram a estabilização recentemente. Condição indispensável, contudo, é a manutenção de uma política macroeconômica consistente, que compreenda o controle da inflação e do déficit público, a abertura da economia, a desregulamentação e a privatização. (...) Nos últimos anos, a União tem destinado uma parcela muito pequena para o financiamento dos projetos de infra-estrutura. No primeiro ano de gestão, o Governo Fernando Henrique vai consolidar o

saneamento financeiro do Estado através de ampla reforma fiscal a ser submetida ao Congresso Nacional, com o objetivo de resgatar sua capacidade de financiar investimentos em transportes, energia etc. Além disso, novos recursos serão gerados em função do combate ao desperdício e à corrupção e pela redução dos custos financeiros da dívida pública interna. (...) Para que o Brasil possa tirar o maior proveito possível da situação externa de oferta de recursos, conjugada com as condições internas favoráveis resultantes da retomada do crescimento com estabilização, é necessário garantir um ambiente atrativo e confiável para os investidores estrangeiros. Por isso, o Governo Fernando Henrique vai manter regras claras e estáveis para o capital estrangeiro, garantindo liberdade nas decisões de investimento e mobilidade dos recursos. Por outro lado, será preciso estabelecer claramente o papel do governo na regulação destas atividades para assegurar qualidade, competição e tarifas adequadas na concessão de serviços públicos. A mobilização dos recursos deverá contar com a ação positiva por parte do governo. (...) Tendo em vista que a retomada do crescimento sustentado exige uma ação conjunta do governo e do setor privado, será criado um sistema de coordenação de todas as ações necessárias à viabilização do programa de investimentos. Para tanto, será reforçado o papel coordenador da política de investimentos da Secretaria de Planejamento, reformulado e ampliado o papel do BNDES e criada uma agência de promoção de investimentos. Além disso, serão estabelecidos critérios e mecanismos de atuação conjunta dos órgãos federais, ministérios setoriais, estados e municípios. Dentre as atribuições desse sistema, destaca-se a de assegurar a remoção dos eventuais obstáculos à realização do investimento e a correta destinação dos recursos no financiamento dos projetos.” (CARDOSO, p. 6)

Para o novo Presidente, “a crise do Estado não permitiu que o governo duplicasse, ou até mesmo mantivesse em condições satisfatórias, a infra-estrutura necessária à expansão da produção e ao atendimento das necessidades sociais”, o que comprometeu “a competitividade da agricultura e da indústria” ou até restringiu “o crescimento da produção”. A matriz de transporte do país, com aproximadamente 60% da carga transportada por rodovias, teria reflexos negativos “em relação ao meio ambiente, ao consumo de energia e sobre os custos dos produtos transportados” (p. 25). Destaca-se, ainda, entre as diretrizes, a de “preservar o meio ambiente, exigindo-se de todos os projetos o Relatório de Impacto sobre o Meio Ambiente – RIMA” (p. 27). O Programa de FHC apresentava, por região, um conjunto de investimentos em recuperação, duplicação e construção que já se afigurariam como prioridades do futuro Governo.

Nesse contexto em que a fórmula do Estado-providência estaria esgotada, caberia um papel planejador ao Estado, embora um planejamento diferente dos anteriores que, conforme exporia o Ministro do Planejamento e Orçamento, José Serra, “envolveram exclusivamente a iniciativa e o controle por parte da União”; desta feita, planejar pressupunha parcerias com Estados, Municípios e iniciativa privada, não mais enumerando metas governamentais, mas

identificando “os investimentos fundamentais na infra-estrutura econômica indispensável à realização de suas metas”. Este Estado-planejador, para Serra “nor-teia os agentes econômicos, sinaliza as oportunidades de inversões para os agentes financiadores, tornando-se importante instrumento de planejamento não somente do Governo, mas também da iniciativa privada” (MP, 1995).

Pela linha direta com os princípios diretores de seu programa, o Governo procurou preservar controle sobre alguns pontos chaves da agenda do Ministério, em especial no que atenta ao processo de desestatização. O Ministro escolhido se alinhava a esta estratégia. Para o Ministro Klein, o estado de deterioração da rede rodoviária “era consequência do subinvestimento crônico em restauração, recuperação e conservação que vem caracterizando o setor e que se agravou com as disposições da Constituição de 1988, que extinguiu as fontes de recursos vinculados, sem promover a redefinição jurisdicional da malha” (KLEIN, 1995, p. 4)⁵⁶.

E seguia: “vivemos um momento diferente daquele em que exigia-se (SIC) do Estado o papel de agente indutor do desenvolvimento e que, para tanto, teve que agigantar-se, ocupar espaços na economia ainda não acessíveis à emergente classe empresarial e, por consequência, exaurir sua sustentação financeira”, cabendo-lhe agora atender ao “anseio por uma maior acessibilidade aos serviços públicos, prestados com maior eficiência e qualidade, pelo Estado diretamente, ou pelos Concessionários/Permissionários”. O Ministro Eliseu Padilha, que dirigiu o Ministério na maior parte da gestão FHC, reconhecia que “são cada vez mais freqüentes, por exemplo, as manifestações dos empresários sobre a influência do setor de transportes na composição final do custo dos produtos” estabelecendo como prioridades a “reorganização institucional, financeira e administrativa”, a “intensificação dos processos de descentralização e de privatização”, a “prioridade para a recuperação e manutenção da infra-estrutura”, a “redefinição da malha sob jurisdição federal”, a “captação de recursos

⁵⁶ O Ministro assim detalhava as deficiências do subsetor: “A extensão pavimentada de rodovias é relativamente pequena, na comparação de alguns indicadores, mesmo com os países da América Latina. (...) Ou seja, o Brasil é um país extraordinariamente desprovido de boas estradas, em relação ao seu território e população. Esses números mostram a evolução do processo de degradação física do pavimento da malha federal de rodovias, sem ter havido indícios de reversão da situação até hoje. Ao contrario, a cada ano cerca de 3.000 km passam da condição regular para má, enquanto é enganoso o crescimento da condição excelente/boa, por incorporar trabalhos emergenciais de tipo tapa-buraco com recapeamento, de baixa vida útil. (...) As rodovias federais concentram 25% dos acidentes de trânsito, com mais de 5.000 pessoas mortas por ano e de 37.000 feridos/ano, nos mais de 60.000 registros/ano de acidentes. Essa é uma situação altamente problemática pelos seus múltiplos efeitos sobre a economia nacional, sobre a ampliação dos desequilíbrios regionais e sobre o próprio patrimônio público representado pelas estradas (valorada em cerca de US\$ 40 bilhões a malha federal). A degradação da malha acarreta vários tipos de deseconomias.” (KLEIN, 1995)

financeiros para a recuperação e manutenção da malha e, onde necessário, sua expansão” (PADILHA, 1997, p. 4/5).

Desse modo, os problemas eram os mesmos e as prioridades semelhantes às dos Governos anteriores, mas chama a atenção o foco crescente sobre o papel da desestatização e, ainda, a inexistente menção a “recursos vinculados” ao subsetor: a hora era de “captação de recursos”.

Para que a estrutura governamental desse conta desses desafios, o Governo lançou, em 1995, o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, através do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, cujo diagnóstico serviria como base para os ajustes de ordem organizacional que seriam iniciados nos anos subseqüentes. No Plano, o diagnóstico central era o de que “como resultado do retrocesso burocrático de 1988 houve um encarecimento significativo do custeio da máquina administrativa, tanto no que se refere a gastos com pessoal como bens e serviços, e um enorme aumento da ineficiência dos serviços públicos”, o que demandaria uma abrangente reforma gerencial em suas dimensões institucional-legal, cultural e gerencial (MARE, 1995, p. 21), que contemplaria, de um lado, o desenho de novas formas de organizações públicas estatais e não estatais (Agências e Organizações Sociais) e, por outro, o fortalecimento do núcleo estratégico composto pelos Ministérios – e o dos Transportes esteve entre aqueles eleitos pelo MARE para o processo de fortalecimento da capacidade de formulação e supervisão, abrangendo definição de planejamento estratégico e reformulação das estruturas organizacionais, por meio do projeto “Avaliação e Reordenamento Institucional do Programa de Reestruturação e Qualidade” (MARTINS, 2007).

b) As estratégias de financiamento e coordenação do investimento público: o “Brasil em Ação”.

O Governo FHC adotou, durante seu primeiro mandato, uma postura pragmática frente a ausência de um padrão de financiamento para fomentar a retomada dos investimentos públicos. Essa postura se traduziu na busca de alternativas sem a criação de um novo “Fundo Rodoviário” e incluía a realização de um ajuste fiscal, a contração de financiamento junto a entidades multilaterais e o impulso às concessões de serviços públicos. A estratégia implicava, de um lado; ampliar as fontes de financiamento da infraestrutura. De outro, reduzir a demanda sobre o orçamento, através da descentralização de responsabilidades para Estados e a delegação de trechos rodoviários para a iniciativa privada. Essas trajetórias são descritas nos tópicos subseqüentes.

Os recursos da União destinados para os programas rodoviários, descartada a alternativa de criação de uma fonte vinculada, passavam pelo crivo da seletividade: como eram escassos, deveriam ser destinados a projetos estruturantes, que estariam submetidos a um maior controle das áreas centrais do Governo. Nesta estratégia que foi implementado o programa “Brasil em Ação”, com garantia de previsibilidade orçamentária e de desembolsos financeiros para os projetos ali contemplados: cada qual contava com uma rubrica orçamentária própria e o Tesouro liberava os recursos mediante autorização da Secretaria de Avaliação e Planejamento do MPOG, de acordo com o cronograma e o desempenho alcançado por cada programa. Era o ensaio para que o programa de investimento prioritários dos subsetores de infraestrutura – compartilhados com a base aliada - passassem a estar sob controle dos Ministérios coordenadores, sob um sistema de gerenciamento intensivo de projetos.

Por meio dos decretos presidenciais que tratavam da programação financeira da União – o conhecido “decreto de contingenciamento” – nos anos de 1997 e 1998 foram estabelecidos procedimentos próprios ao “Brasil em Ação”, cuja programação bimestral deveria ser repassada pelo Ministério do Planejamento para a Secretaria do Tesouro Nacional, a cujos empenhos e liberações deveriam ser concedida prioridade – ainda que esta prioridade não os eximisse formalmente do contingenciamento estipulado, não existia problema de limite de empenho para as obras em andamento (YAMAZAKI, 2008)⁵⁷. Além do privilégio orçamentário e financeiro, os projetos tinham sua liberação realizada por empreendimento, descritos no anexo do Decreto, e não por programa, submetendo os gerentes à obrigação de encaminhar informações de execução física e financeira ao Planejamento. Assim, a estratégia buscava alinhar as prioridades da política macroeconômica aos projetos prioritários de infraestrutura.

Esta era uma distinção do Governo FHC em comparação com seus antecessores: a definição e coordenação de uma carteira de investimentos pelos seus Ministérios centrais, em especial o Planejamento, ganhando em espaço em relação ao planejamento setorial. Essa ideia, já esboçada no programa do candidato FHC na forma de um “sistema de coordenação”, estava ainda incipiente no PPA 1996-1999, ganhando corpo com o lançamento do Programa “Brasil em Ação”, no ano de 1996. O programa visava a “dar prioridade a um conjunto de 42 empreendimentos voltados para a promoção do desenvolvimento sustentável do País e

⁵⁷ Decretos n. 2.214/1997, 2.451/1998, 3.031/1999.

estrategicamente escolhidos pela capacidade de induzir novos investimentos produtivos e reduzir desigualdades regionais e sociais” (PR, 1996) – esses 42 empreendimentos foram convertidos, até 1999, em 58. O programa nasceu de proposta de José Paulo Silveira, executivo com experiência em gestão de projetos na Petrobrás que comandava a Secretaria de Planejamento e Avaliação do Ministério do Planejamento e levou a ideia ao Presidente. Três pilares sustentavam sua proposta: 1) a inspiração no “Plano de Metas” de JK, mas desta feita o Estado era menos intervencionista, e mais gerente e articulador, existindo ainda uma base de conhecimento de gestão de projetos e de tecnologia da informação que oferecia respaldo para a tomada de decisão em tempo real; 2) o Plano teria um modelo de gerenciamento de projetos, com uma linha de gestão formada pelo Presidente, seu Ministro e o gerente do projeto e coordenação do Ministério do Planejamento; e 3) o papel de liderança da Presidência era essencial ao programa.

O “Brasil em Ação” desdobrava as prioridades traçadas no PPA, conferindo status privilegiado aos empreendimentos estratégicos selecionados com base econômico-territorial. O planejamento assumia, pois, duas premissas: a primeira era de que os recursos eram escassos e exigiam priorização; a segunda era de que isso deveria ser feito de acordo com critérios econômico-espaciais, traçados a partir dos eixos de desenvolvimento, “caracterizados pela nova geografia econômica do país” (PR, 1996). Assumia-se que “a concentração e coordenação das intervenções em determinadas regiões provocam impactos mais positivos sobre o restante do sistema econômico nacional e regional do que uma atuação dispersa ou generalizada”.

Assim, os investimentos eram “direcionados para cinco eixos de integração nacional e dois eixos de integração continental, além de intervenções em áreas especiais”, cujos “subespaços nacionais foram definidos a partir da análise das potencialidades regionais, da dinâmica espacial do desenvolvimento recente do País na economia mundial” (PPA 1996-1999, p. 38). Os projetos reunidos no Brasil em Ação seriam “objeto de um acompanhamento direto e pessoal do Presidente da República, por meio dos Ministérios competentes, do Ministério do Planejamento e de um gerenciamento específico, porque achamos que chegamos ao momento em que a qualidade do gerenciamento passa a ser tão ou mais importante do que a quantidade de recursos” (PR, 1996). Essa lógica era assim exposta pelo Ministro do Planejamento:

“Primeiro, orientar o processo orçamentário no biênio 1997-1998, com vistas a assegurar recursos para as prioridades definidas. Segundo, através de um

sistema de acompanhamento permanentemente alimentado por informações atualizadas de cada um dos projetos, permitir a solução pronta e objetiva de eventuais dificuldades na sua execução. Terceiro, informar de modo preciso e adequado investidores cujas decisões dependam do andamento dos projetos selecionados, de tal modo a maximizar os efeitos multiplicadores dos projetos selecionados no próprio decorrer de sua execução. Quarto, por meio da divulgação competente dos resultados objetivos em cada uma das etapas-chave do projeto, mobilizar número crescente de agentes públicos e privados, nacionais e externos, para que se crie ambiente ainda mais favorável ao investimento no Brasil.”(PR, 1996)

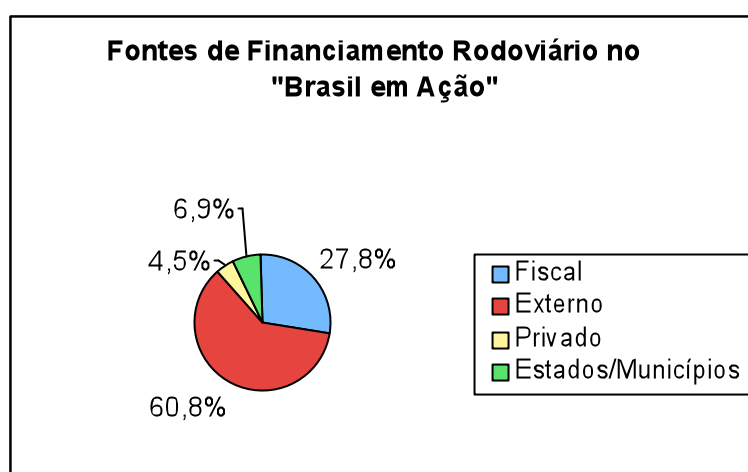
Para seleção de empreendimentos, o Brasil em Ação lançava mão de um conceito de planejamento, “os eixos nacionais de integração e desenvolvimento”, também desenvolvidos a partir do PPA 1996-1999, que exprimiam “em última análise uma nova regionalização do país, superando as tradicionais divisões macrorregionais utilizadas para as decisões de investimentos e políticas públicas”.

Os projetos prioritários foram definidos de acordo com esses critérios, sem participação intensa dos Ministérios setoriais (YAMAZAKI, 2008). Para o Presidente FHC, “a característica mais importante dessa nova modalidade de planejamento estratégico está em privilegiar articulações relevantes de áreas específicas do território nacional, estabelecidas pelos fluxos de produção e consumo, entre si e com os mercados externos” (CARDOSO, 1998, p. 81). Distintamente dos conceitos de corredores e rotas oriundos do PRODEST, o “estudo dos eixos”, contratado pelo órgão central de planejamento do Governo, o Ministério do Planejamento e Orçamento, incorporava *toda a infraestrutura econômica e social* capaz de integrar fluxos de produção e consumo em uma região. De todo modo, como notam Barzelay e Shvets (2005), a relação entre a ideia de corredores de transportes, também adotada por Eliezer Batista na Secretaria de Assuntos Estratégicos do Governo Collor, era evidente. O destaque à lógica dos eixos nacionais de desenvolvimento era conferido, na própria cerimônia de lançamento, pelo Presidente: “Os programas são desenhados, preferencialmente, buscando eixos de desenvolvimento, que é a concepção moderna do desenvolvimento. Não se trata de um pólo de desenvolvimento que se concentre numa região, mas de um eixo que distribua seus efeitos numa área mais ampla, pois é necessário que o Governo preste atenção ao conjunto do Brasil.”⁵⁸

⁵⁸ O caráter de complementaridade espacial era também destacado pelo Ministro do Planejamento: “Esses projetos, sendo básicos no sentido acima especificado, têm ainda a característica de guardar entre si estreita relação de complementaridade e sinergia espacial. Relação necessária, no caso dos projetos de infra-estrutura, a que se constituam e se fortaleçam redes integradas de transporte, energia e telecomunicações, indispensáveis quer para viabilizar em todas as suas potencialidades investimentos já iniciados pelo setor privado, quer para

Os transportes em geral e o modal rodoviário em particular ocuparam parte importante no conjunto dos investimentos o Brasil em Ação, que totalizavam, em reais de 2009, R\$ 237,5 bilhões, dos quais 163,6 bilhões até 1998. Entre os 42 projetos iniciais, 6 eram relativos ao modal rodoviário, que correspondiam a um montante de R\$ 10,7 bilhões, sendo R\$ 5,5 bi até 1998. Digna de nota é a composição das fontes de financiamento dos investimentos rodoviários, que expressam a opção concretizada pelo Governo de buscar *fontes fora dos recursos fiscais da União*. O gráfico abaixo revela essa composição, considerando, apenas, os investimentos de realização até 1998:

Gráfico 14: Fontes de Financiamento Rodoviário do “Brasil em Ação”



Fonte: Presidência da República

O financiamento externo obtido junto a entidades multilaterais alcança 60,8% do total do investimento, enquanto os recursos fiscais abrangem 27,8%. O esforço para a alavancagem de investimentos mediante as concessões e a obtenção de recursos externos, aliás, já estava presente no discurso realizado sobre as rodovias pelo Presidente⁵⁹. Embora contemplasse um escopo sintético de obras, o Brasil em Ação inaugurava um sistema de gerenciamento de investimentos estratégicos, vinculado diretamente ao Presidente da República, num cenário mais pluralista, em que as fontes de recursos e os executores das obras eram diversos. Embora fosse claro o paralelo com o Plano de Metas de JK, o cenário era outro (BARZELAY e SCHVETS, 2004).

criar novas oportunidades de investimento. Relação necessária também no caso dos programas sociais, para que as políticas de governo resultem em efetiva melhoria das condições de vida da população brasileira” (PR, 1996).

⁵⁹ “Estamos providenciando empréstimos razoáveis junto ao Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), para que nós possamos melhorar a malha viária brasileira. Esses empréstimos já estão praticamente concedidos. Um dos programas do "Brasil em Ação" diz respeito precisamente à recuperação da malha e outros projetos visando a sua ampliação” (PR, 1996)

O gerenciamento intensivo pressupunha empreendimentos com custos e cronogramas definidos, cuja gestão era atribuída a um executivo da entidade responsável pela implementação, designado formalmente. A este *gerente* cumpria gerenciar o empreendimento de forma matricial, superando os entraves a sua implementação e gerando um fluxo de informações permanentes, disseminadas pelo Ministério do Planejamento até o Presidente. Segundo Yamazaki (2008), “o poder de cobrança do gerente era amparado menos em instrumentos formais e mais no reconhecimento pelas instâncias maiores do papel desses gestores, emanado inclusive do próprio Presidente da República”; não lhes cabia, por exemplo, liberar recursos, mas era possível ao gerente sustar pagamentos. O “empoderamento” era não institucional, mas em termos de relacionamento do gerente e seu acesso a canais superiores, como o Ministro e o Presidente. Os gerentes podiam acionar a Secretaria de Planejamento e Avaliação, que colaborava na resolução dos problemas, por meio de reuniões com os órgãos responsáveis pela implementação dos projetos. A delegação de autoridade aos gerentes e o suporte da Presidência, numa estrutura burocrática fragmentada entre Ministérios que compunham um Governo de coalizão e com baixa capacidade de coordenação, eram peças-chave nesse esquema, como explicita o Diretor de Investimentos Estratégicos da SPI, André Amaral:

“Cada projeto deveria ser organizado de acordo com os princípios de gestão de projetos. Cada um tinha um propósito declarado e cronograma físico-financeiro, um gerente explicitamente identificado. O Ministro do Planejamento deveria monitorar os projetos e, finalmente, esse modelo deveria ser visto como um programa do Presidente e não do Ministro do Planejamento ou a estrutura de poder não permitiria sua operação”. (Entrevista concedida a Barzelay e Schvets, 2005)

Dentre os empreendimentos do “Brasil em Ação”, destacava-se o Programa de Recuperação Descentralizada de Rodovias, lançado ainda em 1995 – antes do próprio Brasil em Ação, com 80% dos recursos financiados pelo Banco Mundial e pelo BID, que tinha metas de recuperação de rodovias, delegações para a iniciativa privada e para os Estados – esta última acompanhada de recursos para recuperação. O Brasil em Ação contemplava, de investimento público, cinco empreendimentos – sem contar com os investimentos previstos para manutenção da malha, agregados na ação “recuperação descentralizada de rodovias” – todas com previsão de conclusão até 1999 (alguns tinham previsão para até 1998). Desses cinco empreendimentos, apenas um – a Pavimentação da BR 174/RR – foi efetivamente concluído, em 1998, antes do fim do Brasil em Ação, equivalendo a 21% da meta. Contudo, não é correto deduzir que os demais foram fracassados: dos demais quatro inicialmente

previstos, todos estavam em obra ao fim do Brasil em Ação⁶⁰, com elevado nível de execução (em média 74%), somando 1.955 km, ou seja, 66% da meta prevista originalmente para as obras em destaque. Finalmente, uma sexta obra foi incluída posteriormente: o tramo oeste do Rodoanel de São Paulo, realizado pelo Governo do Estado e também iniciado ao fim do “Brasil em Ação”.

O custo previsto para esses empreendimentos apresentou considerável elevação entre o lançamento do Brasil em Ação e o Relatório conclusivo do programa: com efeito, considerando os quatro empreendimentos cujos investimentos são descritos no Relatório Final, a ampliação média real do custo do empreendimento foi de 53%, com somente um deles (a BR 163/364) tendo uma ampliação de custo inferior à faixa de 30% do valor original. Não por acaso uma nova medida institucional passou a integrar o “Brasil em Ação”, intitulado “Engenharia de Valor”, através da qual se buscava “promover a elaboração e o aperfeiçoamento de projetos de pavimentação e duplicação de rodovias, utilizando a metodologia de “Engenharia de Valor”, visando a redução de custos” (PR, 2000, p. 68). O programa consistiu na realização de seminário e workshops para a difusão da metodologia, elegendo-se quatro projetos-piloto para sua aplicação no sucessor do “Brasil em Ação”, o “Avança Brasil”.

No programa de manutenção, os resultados foram baixos, com apenas 1.430 km de rodovias restauradas – 10% da previsão. Em face dos baixos resultados do programa e do decadente estado da malha rodoviária federal, lançou-se em 1998, fora do Brasil em Ação, o Programa de Valorização da Cidadania – Recuperação Emergencial da Malha Rodoviária Federal (Tapa Buracos), que contemplou trechos em todos os Estados, numa extensão de aproximadamente 25 mil km de rodovias federais, nitidamente de caráter emergencial. Assim, de modo geral, os empreendimentos majoritariamente públicos alcançaram resultados razoáveis, mas a manutenção rodoviária teve um fraco desempenho no “Brasil em Ação”. O quadro a seguir resume o desempenho do programa:

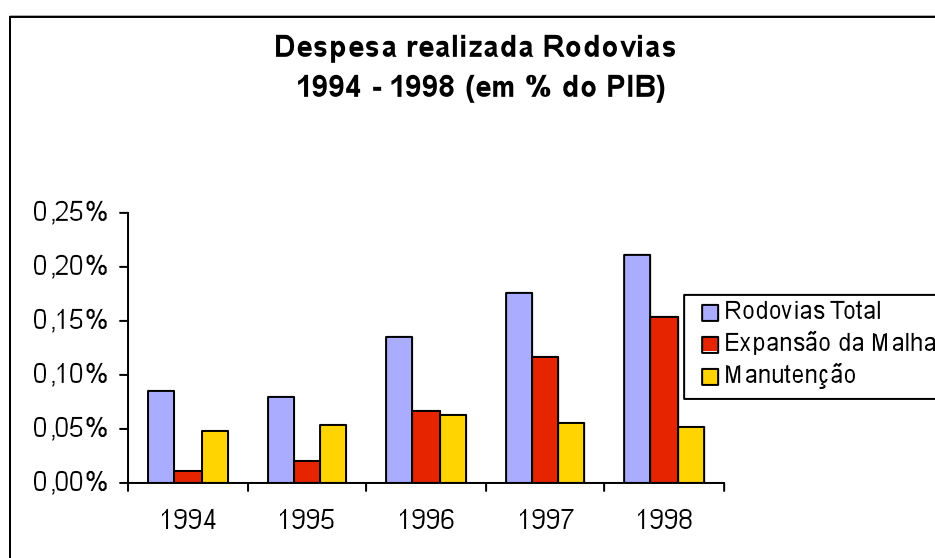
⁶⁰ A duplicação da Rodovia do MERCOSUL (BR-116/376//101/SP/PR/SC), a recuperação da BR-364/116/RO/AC/MT, a duplicação da Fernão Dias (BR-381/SP/MG) e a pavimentação da BR-153/PA

Quadro 13 - Governo FHC I: Metas rodoviárias do “Brasil em Ação”

Programa	Unidade de Medida	Meta	Resultado
Restauração	Km	14.000	1.430
Expansão da Malha	Km	2.944 ⁶¹	1.955

Fonte: Presidência da República, 2000.

Mesmo fora do “Brasil em Ação”, podemos constatar que o período entre 1995-1999 marcou uma melhoria na execução de empreendimentos públicos e no dispêndio governamental em relação aos anos de contração do Governo de Fernando Collor. A expansão da malha alcançou km entre 1995 e 1998 1.824 km, numa média anual de 456 km. Se considerarmos, porém, o período de vigência do “Brasil em Ação” (1996-1999), temos uma expansão de 4.534, com média superior a 1.000 km/ano. Sob o aspecto do investimento público, o “Brasil em Ação” logrou, no primeiro mandato de FHC, impulsionar uma recuperação do gasto desde 1996, mas com forte aceleração em 1997 e 1998, quando os patamares de gasto chegam a 0,18% e 0,21% do PIB. Também se percebe uma inversão de prioridade – contrária ao discurso do Ministro Eliseu Padilha (1997): *a despesa com a expansão da malha volta a crescer de forma mais forte, superando a despesa com manutenção*. Em verdade, o que de fato puxou o investimento público em rodovias foi a expansão da malha: as despesas com manutenção mantiveram-se pouco acima do que já se despendia em 1994.

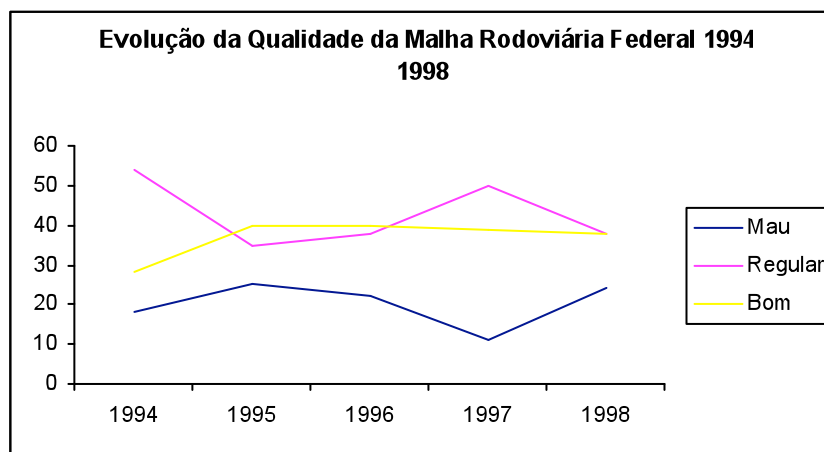
Gráfico 15 – Despesa realizada em Rodovias – 1994 - 1998

Fonte: MT

⁶¹ Incluídos 560 km de recuperação da BR-364.

Desse modo, a recuperação do investimento não representou uma melhoria na qualidade da malha – porque, como verificamos, o gasto em manutenção apenas oscilou positivamente e o respectivo programa foi um fracasso. As rodovias em mau estado de conservação aumentaram sua participação entre 18% e 25% entre os anos de 1994 e 1998, de acordo com dados do DNER:

Gráfico 16 – Evolução da Qualidade da Malha – 1994 – 1998



Fonte: DNIT

Para aumentar a pressão sobre o Governo, a partir de 1995, a Confederação Nacional do Transporte, entidade sindical que reúne as federações dos transportadores de carga, lançou sua pesquisa rodoviária, que apresentava uma classificação do estado de conservação da malha – sem separar, inicialmente, a malha federal da estadual. O quadro apresentado era desolador.

A título de exemplo, em 1997, na classificação com cinco categorias (ótimo, bom, deficiente, ruim e péssimo), o estado da conservação geral – que contemplava pavimento, sinalização e geometria da via – apresentava-se deficiente, ruim ou péssimo em 92,3% da malha pesquisada. Os reclamos sociais se ampliaram, o que foi respondido pelo Governo com o Programa Valorização da Cidadania - Recuperação Emergencial da Malha Rodoviária Federal (Tapa Buracos) em 1998 e a retomada, a partir de 1999, das discussões para a criação de uma fonte de recursos permanente para o setor rodoviário – afinal, mesmo com a recuperação dos investimentos na expansão, em regra viabilizados mediante obtenção de recursos externos, os gastos com a manutenção mantiveram-se estáveis. O Programa alcançou 97% da meta prevista, de acordo com auditoria realizada pelo TCU (Decisão n. 583/1998), com a execução de serviços “tapa buraco” em 25 mil km da malha, embora os serviços de sinalização nele previstos tenha alcançado apenas 22% da meta, em virtude da não-aprovação

de créditos orçamentários adicionais para a realização dos serviços. Isso se refletiu numa melhoria na qualidade da malha captada pela pesquisa da CNT já em 1998, com substantivo aumento da malha em boa situação (de 15% para 38%) e queda na malha em má situação (de 15% para 21%).

Apesar do resultado abaixo do esperado na restauração, o “Brasil em Ação” é apontado como uma experiência bem sucedida (BARZELAY e SCHVETS, 2005; BANCO MUNDIAL, 2010), afinal, “a maioria dos 26 projetos de infraestrutura do Brasil em Ação foi completada dentro do cronograma” (BANCO MUNDIAL, 2009, p. 14) – o que não ocorreu no campo rodoviário, embora os resultados das obras tenham sido razoáveis. Foi sob este diagnóstico que, a partir de 2000, o PPA “Avança Brasil” procurou disseminar a metodologia gerencial do “Brasil em Ação” para todos os programas governamentais estratégicos ao Presidente.

c) A estratégias de coordenação do investimento público: o “Avança Brasil”.

A reeleição de Fernando Henrique, em 1998, foi caracterizada por um cenário internacional conturbado em face das sucessivas crises do sudeste Asiático e da Rússia. Nesse contexto, a agenda da campanha presidencial envolvia a capacidade dos candidatos para lidarem com a crise internacional e, em particular, enfrentar o desemprego nos anos subsequentes, que estivera em ascensão durante o primeiro mandato. O Presidente reeleito propunha um segundo mandato “mais desenvolvimentista” do que fora o primeiro, sendo uma das bandeiras da campanha presidencial a criação do Ministério da Produção – depois criado com o nome de Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio. Estreitamente vinculado a essa agenda, desde 1997 estava em andamento o aprofundamento do “estudo dos eixos”, que mapearia oportunidades de investimento público e privado entre 2000 e 2007, orientando, assim, a elaboração do Plano Plurianual de 2000 – 2003, a ser encaminhado no primeiro ano do segundo mandato.

A agenda desenvolvimentista encontrou, de plano, o óbice da conjuntura econômica: em janeiro de 1999, sob ataque especulativo impulsionado pela declaração de moratória do Governador mineiro, Itamar Franco, o Presidente demitiu o presidente do Banco Central, Gustavo Franco, pondo fim à política de âncora cambial que sustentara no primeiro mandato. Após a curta experiência de Francisco Lopes no BC, a nomeação de Armínio Fraga ajudou a apaziguar o mercado, consolidando-se, a partir de então, um novo tripé macroeconômico a amparar a estabilidade do Real: o câmbio flutuante, o regime de metas de inflação e o ajuste

fiscal – que seria institucionalizado com a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal em 2000 -, mas cuja centralidade no segundo mandato afetaria duramente os investimentos públicos.

Foi sob esse ambiente econômico tumultuado e estagnado – a economia pouco cresceu em 1999 – e sua popularidade em queda, que o Presidente concebeu o Plano Plurianual 2000-2003 como o sucedâneo do “Brasil em Ação”, que recebera a melhor avaliação do próprio FHC. O PPA, com nome de “Avança Brasil”, incorporava as ferramentas de gestão do “Brasil em Ação”, ampliando-a para um conjunto de mais de 300 programas, sendo o carro-chefe do segundo mandato que se iniciava⁶². O “Avança Brasil” estava no cerne da estratégia presidencial para os anos subseqüentes, que combinaria a estratégia de ajuste fiscal à ampliação dos investimentos em infraestrutura, com melhoria na alocação de recursos orçamentários. José Paulo Silveira e Ariel Garces, que integravam a SPI/MPOG no período, assim explicitam a estratégia:

“Em 1998, a crise da Rússia ampliou as repercussões negativas da restrição fiscal, de tal modo que, ao lado da reestruturação das organizações, prevista pelo Plano Diretor, foram adotadas duas outras importantes iniciativas no âmbito da reforma do Estado, voltadas para os instrumentos de gestão. A primeira, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) (Lei Complementar no 200), permite um planejamento fiscal, de médio prazo, importante para a orientação do gasto futuro, elemento indispensável à credibilidade do plano. A segunda, o PPA 2000-2003, está progressivamente introduzindo alterações profundas na programação de recursos e no ciclo de gestão do setor público brasileiro: o plano, o orçamento, a execução orçamentária e financeira e a avaliação de desempenho da ação governamental. São, todas as duas, iniciativas que atingem o coração dos instrumentos de equilíbrio fiscal e, ao mesmo tempo, de alocação e aplicação de recursos.” (GARCES e SILVEIRA, 2002, p. 54).

A disseminação da “gestão empreendedora” do “Brasil em Ação” era a marca do novo PPA, cuja elaboração fora precedida não apenas do estudo dos eixos, como também da

⁶² Para FHC: “O Plano Plurianual para o período 2000 - 2003 e os Orçamentos da União para o ano 2000, ora enviados ao Congresso Nacional, representam etapas do projeto de longo prazo desenhado pelos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento. O início da trajetória rumo ao desenvolvimento sustentável requer pesados investimentos na área social, em infra-estrutura econômica, na conservação do meio ambiente e na difusão da informação e do conhecimento. A alocação dos recursos públicos para os próximos quatro anos foi feita de forma inovadora. A partir de demandas concretas da população - saúde, educação, moradia, segurança, transporte, saneamento básico - foram formulados programas para responder a essas aspirações. Assim, os recursos foram alocados de acordo com a ótica da sociedade, e não como mero reflexo das atribuições dos órgãos estatais” (MPOG, 2002).

concepção formal do novo modelo de planejamento. Em 1998, a partir do Decreto n. 2.829, criaram-se as bases para a revisão do processo de planejamento, orçamento e gestão das ações finalísticas do governo, adotando-se o programa como a forma básica de integração entre o plano e o orçamento. Seu caráter atrelado à agenda gerencialista da reforma administrativa então em curso era explícito nas palavras do Presidente⁶³. O modelo seguia as diretrizes do “Brasil em Ação”, mas era mais ambicioso, incorporando não apenas a gestão intensiva, mas também a avaliação em periodicidade anual do desempenho do Plano. José Paulo Silveira e Ariel Garcez, que na Secretaria de Planejamento do Investimento do Ministério do Planejamento conduziram a elaboração do novo Plano, assim explicam o modelo de gerenciamento adotado:

“O conceito de planejamento adotado pelo PPA 2000-2003 vai além da sua função clássica de formular planos. Incorpora, também, como essencial, o gerenciamento dos programas e do plano. O modelo gerencial adotado tem o objetivo de atribuir responsabilidades, orientar os esforços das equipes envolvidas na execução, para a obtenção de resultados, e, por último, assegurar a atualização permanente do plano. A forma encontrada para assegurar a qualidade do gerenciamento foi a de criar a figura do gerente de programa, o monitoramento em rede, com o apoio de um sistema de informações gerenciais, o gerenciamento intensivo dos programas estratégicos e a avaliação anual de desempenho de todos os programas e do plano.”

Os programas foram selecionados através de um processo que se iniciou com o estudo dos eixos para o período 2000-2007, seguido de rodadas com os Ministérios e nos 27 estados da federação. Como ocorrera como o “Brasil em Ação”, o “Avança Brasil” não se resumia aos programas financiados por meio de recursos fiscais, mas servia como instrumento para um modelo de financiamento que articulasse recursos públicos e privados. Dentre os mais de 300 programas do PPA, foram identificados 54 classificados como estratégicos, que seriam submetidos a um gerenciamento intensivo reunindo os diversos escalões governamentais. Garces e Silveira (2002) assim expõem o modelo de gerenciamento intensivo dos programas estratégicos:

“A gestão do fluxo de recursos, realizada pela área de planejamento do Ministério do Planejamento tem por objetivo assegurar os meios financeiros para a execução física das ações dos programas estratégicos. O controle

⁶³ “A forma de executar os programas requer ampla renovação da gestão pública. O desafio exige um Estado mais ágil e mais preparado para responder às demandas da sociedade. Requer gestores públicos empreendedores. A mudança implica uma verdadeira revolução gerencial. Revolução silenciosa que está em marcha. O governo federal, os estados e os municípios estão engajados nesse esforço, que, aliado às reformas administrativa, previdenciária, tributária e política, abrirá caminho para o novo projeto de desenvolvimento do Brasil.” (MPOG, 1999)

envolve a participação dos gerentes e dos monitores de programas, além de uma equipe, com dedicação exclusiva, de apoio ao gerenciamento dos programas estratégicos. Com base nas informações prestadas pelo gerente, é estabelecido um fluxo de caixa, projetado em função das necessidades de execução física para o mês corrente. Nesse processo, os responsáveis pelo monitoramento têm a função de verificar a execução orçamentária e a financeira relativas ao mês anterior e sua compatibilidade com a evolução física das ações, para orientar a tomada de decisão quanto ao volume de recursos a serem liberados pelo Tesouro Nacional. Os programas estratégicos são submetidos a uma avaliação mensal, que informa o Relatório de Situação dos Programas Estratégicos, entregue mensalmente ao presidente da República. Para permitir o acompanhamento, em tempo real, desses programas, foi implantada, na Presidência da República, uma Sala de Situação, equipada com os recursos tecnológicos necessários à informação do presidente da República”.

Entre os programas estratégicos, os investimentos na infraestrutura rodoviária abrangiam, na integralidade, três deles: a “descentralização das rodovias federais”, a “manutenção da malha rodoviária federal” e a “manutenção de rodovias em regime de gestão terceirizada”. Além destes, os investimentos rodoviários estavam integrados ao planejamento por nove corredores que compunham, cada qual, um programa estratégico específico: Araguaia-Tocantins, Fronteira Norte, Leste, Mercosul, Nordeste, Oeste-Norte, São Francisco, Sudoeste e Transmetropolitano. Por fim, integrava o “Avança Brasil” rodoviário o programa de “gestão de política de transportes”, que visava à elaboração de estudos, pesquisas, projetos e planejamento em transportes. O “Avança Brasil” rodoviário perfazia um montante de R\$ 16,3 bilhões de reais até 2002⁶⁴, dos quais apenas R\$ 580 milhões não eram oriundos do orçamento fiscal da União⁶⁵.

Apesar do propósito ambicioso do “Avança Brasil”, que visava a proporcionar efeito cascata sobre toda a gestão pública, uma variável chave no relativo sucesso do “Brasil em Ação” – a estabilidade dos fluxos financeiros – não foi garantida no novo programa: a rigor, a agenda fiscal prevaleceu sobre a agenda desenvolvimentista plasmada no PPA. De acordo com José Paulo Silveira, que liderou o programa à frente da SPI, “entre o Brasil em Ação e o Avança Brasil houve a crise na Rússia e a crise financeira brasileira, que forçou a realização de superávit primário de 3%, levando a uma situação de aguda escassez de recursos” (YAMAZAKI, 2008). A estratégia de coordenação que funcionara com seletividade no “Brasil em Ação” perdeu força num Plano com a imensa gama de projetos que tinha o

⁶⁴ Em R\$ de 2009.

⁶⁵ Os relatórios do PPA 1999-2003 apenas diferenciam orçamento fiscal de outras fontes. Não se explicita a natureza das fontes dentro do OF (recursos próprios ou de financiamento) nem a origem das fontes classificadas como outros (privado, contrapartida, etc...)

“Avança Brasil” e a estrutura matricial, liderada pelos gerentes, esbarrou na estrutura organizacional dos Ministérios, particularmente a partir da perda de força do plano entre as prioridades presidenciais. O Banco Mundial resume assim as dificuldades de coordenação enfrentadas:

“Vários ministérios alinharam suas estruturas organizativas aos programas, atingindo uma maior coerência governamental. Já outros ministérios tentaram adotar o modelo, mas falharam, enquanto um terceiro grupo resistiu em aderir. Além disso, o formato do programa tornou a atividade mais transparente, contribuindo com organizações de controle interno e externo, especialmente o Tribunal de Contas da União – TCU e a Controladoria Geral da União – CGU. Entretanto, após anos de institucionalização, o PPA se tornou mais um procedimento burocrático ao invés de uma ferramenta gerencial. Os ministérios não usam o SIGPLAN como sistema gerencial, porque ele não captura as particularidades de cada setor nem os detalhes para fins de planejamento. As auto-avaliações dos programas, preenchidas pelos gerentes todo ano, não reverberaram no Ministério do Planejamento. Os gargalos assinalados não foram resolvidos e os gerentes não usam as informações como feedback para corrigir as falhas. Assim, além do modelo, poucas ferramentas técnicas foram dadas aos ministérios, tais como equipe capacitada e infraestrutura”. (BANCO MUNDIAL, 2010, p. 15)

Os resultados do “Avança Brasil” foram frustrantes. Entre os programas estratégicos dos “corredores”, previa-se uma meta de expansão da malha – entre duplicação e construção – de 5.883 km inicialmente (Decreto de 2000), chegando-se a 9.211,5 km no último ano. A expansão de fato ocorrida foi de 1.543,3 km (MPOG, 2002), o que representa 26,2% da meta original. Além disso, 38% estavam em obra e os demais 35,7% encontravam-se em ação preparatória, em licitação ou paralisados, um patamar alto de projetos parados ou não iniciados ao fim do Governo⁶⁶. Considerando o PNV como critério, a expansão da malha (pavimentação de pista simples mais duplicação) entre 2000 e 2002 foi de apenas 1.242 km, representando uma média anual de 414 km/ano, contra, como vimos, mais de 1.000 km no quadriênio anterior. Foram contratados de Crema, um novo modelo de gestão terceirizada de rodovias, apenas 2.038,8 km, contra uma previsão superior a 11 mil km. Até o final de 2002, foram restaurados apenas 5.595 km, um terço da meta original. O quadro a seguir resume as metas e resultados alcançados no programa:

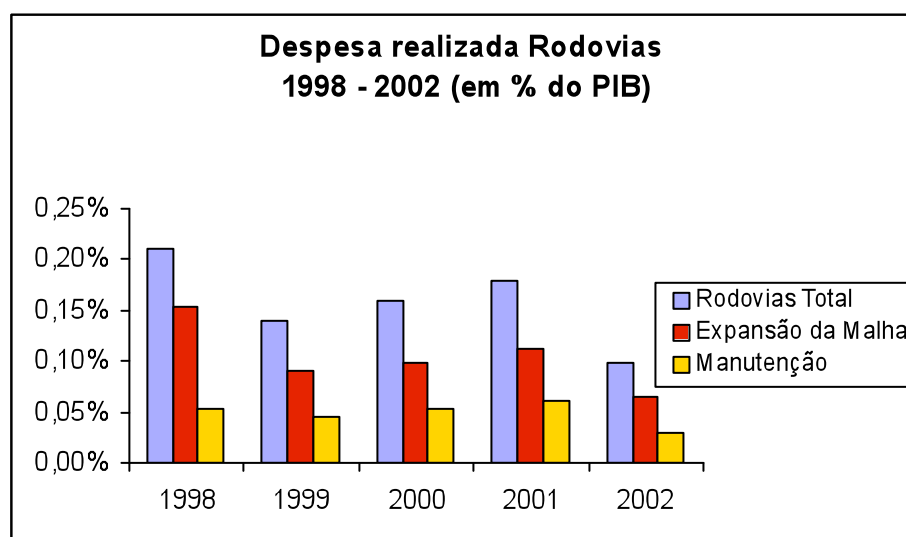
⁶⁶ Comparando com os 9.211,5 km que compunham a meta em 2002, teríamos 16,2% concluídos, 35,7% em obra e 47,7% em Ação preparatória, licitação ou paralisado. Esse critério mais rigorosa contempla, contudo, obras que estavam no Decreto de 2002, mas que não é possível deduzir se já estavam previstas para realização até 2002.

Quadro 14 - Governo FHC II: Realizações rodoviárias do “Avança Brasil”

Programa	Unidade de Medida	Meta	Resultados
Restauração	Km	16.000	5.595
Expansão da Malha	Km	5.883	1.543
Manutenção terceirizada (CREMA)	Km	11.155	2.038

Fonte: MPOG

Os gastos entre 1999 e 2002 refletem, de fato, uma atenuação da tendência de ampliação dos desembolsos na expansão da malha e estabilidade, com pequena queda verificada no ano de 2002, das despesas efetuadas com manutenção da malha. Vejamos o gráfico:

Gráfico 17 – Despesa realizada em Rodovias – 1998 – 2002

Fonte: MT

Além da reversão na tendência expansionista, eleva-se a instabilidade: redução em 1999 (a expansão cai da faixa de 0,15% do PIB para 0,09% do PIB), pequena recuperação em 2000 e 2001 (0,10% e 0,11% do PIB) e nova redução em 2002 (0,07% do PIB). Na manutenção, a despesa em 2002 vai ao nível mais baixo desde o início da década de 1990, chegando a 0,03% do PIB.

O baixo desempenho do “Avança Brasil” rodoviário foi particularmente negativo para a qualidade das rodovias existentes. O resultado tímido na execução dos programas de manutenção refletiu duramente sobre a qualidade da malha rodoviária e, por conseguinte, sobre a avaliação que os atores sociais faziam da atuação do Governo Federal no setor

rodoviário. No ano de 2002, quando o grau de desgaste do Governo Federal era elevado, foi iniciado o Programa de Restauração e Manutenção de Rodovias - Crema, com apoio e parceria de instituições internacionais como o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento. O modelo Crema era aplicado internacionalmente, tendo como premissa a contratualização de resultados por um prazo maior, de 5 anos, recebendo a empresa contratada responsável de acordo com o cumprimento dos parâmetros de desempenho contratuais. O modelo era tentador, para o DNIT, por sua potencial capacidade de reduzir o número de licitações e permitir a redução dos custos globais com a transferência da gestão de um trecho maior para uma única empresa. O gerente do programa no PPA, Luiz Cláudio de Andrade, explica a racionalidade:

“O DNER operava mediante a contratação de empresa individual, para restauração de pequenos trechos de rodovia (50 km, aproximadamente). Outra empresa era contratada para a supervisão das obras e outra ainda para a conservação do trecho. Tal processo, considerada a extensão da malha rodoviária federal, de 55.000 km aproximadamente, demandava um número extremamente elevado de licitações públicas, dificultando o gerenciamento do órgão. A morosidade do processo obrigava ainda a contínuas revisões de projetos e ensejava solicitação de aditivos em quase todas as obras, elevando continuamente os custos das mesmas. Cabe lembrar que parcela substancial dos recursos para restauração da malha foi obtida, nos últimos anos, de organismos financeiros multilaterais, através de projetos nos quais eram definidas metas a serem atendidas. Tais metas, em virtude da problemática acima descrita, nunca foram atingidas, o que obrigou a reformulação de todo o processo, com a adoção da solução, inovadora, de contratos tipo Crema. Por esses contratos, abrangendo trechos de cerca de 400 km cada, o empreiteiro vencedor de processo licitatório específico torna-se o responsável pela elaboração de projeto executivo de engenharia para restauração (se e onde necessária) da rodovia, pela sua implementação e pela manutenção daquele trecho por um prazo de cinco anos.” (MPOG, 2002)

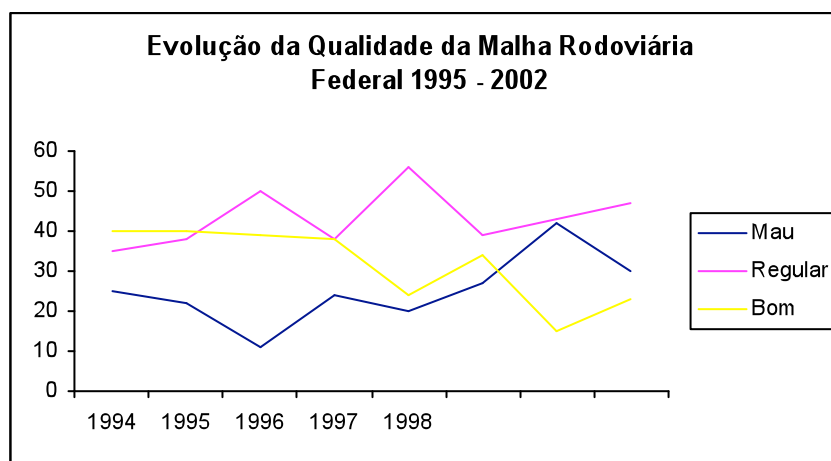
O Programa sofreu, porém, em seu primeiro ano de vigência: o fluxo de recursos necessários para garantir um contrato de 5 anos em que riscos são transferidos ao particular não era assegurado, minando sua credibilidade. Ademais, a baixa capacidade de fiscalização do programa pelo DNIT também o fragilizava. O próprio gerente do programa reconhecia, ao fim e ao cabo, essas falhas:

“A falta de recursos financeiros nos montantes previstos e a descontinuidade do fluxo desses recursos geraram insegurança no empresariado, que se mostrou cauteloso na execução das obras previstas no Programa. O ritmo das mesmas, portanto, não atingiu o esperado. A perfeita execução do Programa baseia-se em adequada fiscalização das atividades sendo desenvolvidas pelos vários empreiteiros contratados, que deverão suprir as obras e serviços previstos nos contratos. O DNIT, órgão responsável pela implementação do Programa, não dispõe de suficientes recursos materiais (carros, informática, entre outros) para assegurar o perfeito acompanhamento e fiscalização das

atividades desenvolvidas. As possíveis deficiências na fiscalização comprometerão a implementação desse novo modelo de gerenciamento da malha rodoviária federal. O DNIT ressentiu-se da falta de servidores. O antigo DNER, substituído pelo atual DNIT, não realizou concursos públicos nos últimos anos de atividades. Além disso, a remuneração dos engenheiros e demais técnicos do órgão encontrava-se consideravelmente inferior a valores de mercado. Tal situação não foi ainda corrigida com a implantação do DNIT. As unidades do DNIT (UNITs), responsáveis pela implementação e fiscalização do Programa, não dispõem de servidores em números suficientes para exercer adequada fiscalização. Os servidores disponíveis também sofrem com remuneração inferior aos níveis de mercado.” (MPOG, 2002)

Assim, a nova solução, atrelada ao movimento gerencialista, teve alcance limitado. Mas o princípio de um novo regime de manutenção da malha estava plantado. De todo modo, a política para a manutenção da malha não conseguiu impedir o processo de declínio nos primeiros anos do segundo mandato do Presidente Fernando Henrique. De acordo com dados do DNER, o período entre 1999 e 2002 foi de deterioração. A malha em mau estado se elevou de 24% para 42% entre 1998 e 2001, caindo um pouco em 2002 para 30%. Já a malha em bom estado decresceu de 38% em 1998 para 15% em 2001, também evoluindo um pouco em 2002, quando alcançou 24%.

Gráfico 18 – Evolução da Qualidade da Malha Rodoviária Federal



Fonte: DNER/DNIT

Para a CNT, a tendência é semelhante, com deterioração entre 1999 e 2001, quando há um ciclo de melhoria. O estudo publicado em 2002 era duro em relação à situação das rodovias⁶⁷.

⁶⁷ “Os dados obtidos pela Pesquisa Rodoviária CNT 2002 em relação ao estado geral de conservação das rodovias indicam que a tendência de melhoria verificada em 2001 se manteve ao longo do presente ano. Após ligeira deterioração verificada entre os anos de 1999 e 2000, os percentuais avaliados de forma satisfatória

c.1) Os principais gargalos do “Avança Brasil”.

Para a equipe gestora do “Avança Brasil”, a incerteza no fluxo de recursos foi a principal vilã do programa. Como o “Brasil em Ação”, o “Avança Brasil” não estava institucionalmente livre do contingenciamento, mas gozava de execução orçamentária privilegiada, assim como limite de empenho especial em relação aos “demais” projetos. O Decreto de programação estabelecia em seus anexos, dentro dos programas estratégicos dos corredores, todas as obras que recebiam esses privilégios, gozando de um controle do fluxo de recursos diferenciado⁶⁸. Contudo, essa execução privilegiada não eximiu as obras estratégicas de sofrer contingenciamento orçamentário, como explica gerente do Programa “Corredor Mercosul:

“Pode-se afirmar que a execução financeira do Programa no período 2000 a 2003 não obedeceu a nenhum princípio de planejamento ou atendimento de necessidades dentro dos cronogramas de obras estabelecidos. As obras consideradas como estratégicas foram planejadas desde 2001 para que pudessem ter sua finalização em 2002, contando com o valor consignado na LOA 2002. No entanto, as liberações financeiras começaram tardiamente, prejudicando o andamento físico das obras e a quebra total do planejamento feito. Com isso, houve paralisações em todas as principais obras do Corredor, acarretando uma descontinuidade irrecuperável aos cronogramas estabelecidos.” (MPOG, 2002)

Também gerente do “Corredor Leste”, Carlos Alberto La Selva anotou, entre as conseqüências nefastas da errática execução financeira, o “descrédito por parte das empresas de construção, gerando paralisações dos projetos ou um andamento físico no ritmo proporcional aos pagamentos efetuados”, como também o aumento de custos, “devido a reajustes de contratos, novas licitações, aumento dos contratos de supervisão e gerenciamento até a finalização da obra, pagamento de juros e comissões de empréstimos internacionais, aumento contratual devido à revisão de projetos necessários para adequação dos serviços não executados e perdidos pela não-conservação”. Por último, o próprio Relatório Geral do PPA em 2001 destacava o critério de contingenciamento adotado pela equipe econômica, atingindo em cheio os investimentos:

“Os gastos correntes têm sido preservados na sua quase totalidade, uma vez que o Governo vem operando com reduzida capacidade de atender toda a demanda de recursos para a manutenção da sua infra-estrutura e para os serviços de prestação continuada. O que resta como variável de

apresentaram constante crescimento percentual. Em 1999, o total da extensão avaliada de forma negativa (de deficiente a péssimo) era de 77,5% e em 2000 este percentual se elevou para 80,3%. Em 2001, a extensão avaliada como “boa” ou “ótima” subiu 11,6 pontos percentuais, de 19,7% (em 2000) para 31,3% (em 2001). Já em 2002, este viés de recuperação se mantém e ultrapassa o valor de 2001 em 9,6%, elevando este índice, portanto, para 40,9%.”

⁶⁸ Decretos n. 3.473/2000, n. 3746/2001 e n. 4.221/2002.

ajuste fiscal são os gastos com despesas de capital, malgrado os prejuízos que causa a diminuição da capacidade de investimento do Governo, reduzindo os recursos alocados e liberados para os projetos.” (MPOG, 2001)

O contingenciamento de recursos foi a principal causa do desempenho abaixo do esperado do “Avança Brasil”. Mas não é incomum que autoridades do Ministério do Planejamento contestem a imputação exclusiva de culpa ao contingenciamento⁶⁹ – em fato, mesmo quando os recursos foram disponibilizados, o desempenho foi aquém do esperado. O Ministro Martus Tavares, em depoimento na Câmara dos Deputados, questionou os reclamos de mais recursos sob a alegação de que entre 1995 e 2001 os recursos orçamentários livres de contingenciamento dobraram (TCU, Acórdão n. 767/2002). Em fato, para além da restrição de recursos, o DNER revelou no período do “Avança Brasil” uma incrível vocação para a fragmentação de esforços – o que já se mostrara entre 1990 e 1994, como vimos -, materializada na prática do subempenho, isto é, da reserva de recursos insuficientes ao necessário para poder “fazer mais obras”, ou melhor, “iniciar mais obras”. Como assinalava o Ministro Marcus Vilaça, do TCU, a prática “acaba por levar à paralisação de quase todas as obras iniciadas pela autarquia, ensejando, assim, custos desnecessários e não previstos com desmobilizações e novas mobilizações, e dando ensejo às revisões de projetos que, por sua vez, com a colaboração da insuficiência técnica dos projetos básicos que fundamentam as licitações, propiciam a já mencionada dissociação entre projeto e execução” (TCU, Acórdão n. 767/2002).

Apesar disso, o Governo continuou ampliando, anualmente, nos Decretos de contingenciamento, as obras do “Avança Brasil” sujeitas ao privilégio orçamentário. Tudo indica que a política tenha se imposto sobre a racionalidade técnica: o início de obras é sempre um evento político. O relato do TCU sobre a ausência de seletividade é marcante (Acórdão n. 767/2002):

“...supondo que tenha havido um real estreitamento da restrição orçamentária enfrentada pelo DNER, cumpria deixar esse fato patente nos processos relativos às obras de forma a impedir que as autoridades assumissem obrigações que não poderiam cumprir. Não se vê isso. O que se observa é a assinatura de contratos subempenhados, como forma de contornar os impeditivos que as restrições orçamentárias colocam não só para os órgãos e entidades do setor público, mas também para as organizações e indivíduos em geral. (...)O DNER, a rigor, não faz nenhuma coisa nem outra: continua contratando com o artifício do subempenho e executando precariamente os contratos existentes, mediante recurso às

⁶⁹ Conforme depoimento informal de técnico do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão ao autor.

sucessivas e intermináveis paralisações e reinícios de obras. Não se toma a iniciativa de paralisar em definitivo os contratos até que um novo equacionamento financeiro os tornem executáveis, ou mesmo de rescindir uma parte deles, quando o decurso de tempo vier a alterar de forma definitiva o objeto da contratação.(...) O que ocorre, na verdade, como já visto, é que a contratação há que ser feita a todo custo, vinculando uma construtora e uma supervisora independentemente de disponibilidade orçamentária. Nesse contexto, o projeto rodoviário não pode ser empecilho às conveniências e interesses de qualquer tipo (benévolos ou não) que prevalecerem durante o contrato, o que é de se lastimar numa casa de técnicos”.

Os próprios gerentes do programa observavam, ademais, um conjunto de problemas para a execução de obras, entre os quais paralisações determinadas pelo TCU, dificuldades de licenciamento ambiental, fiscalização precária do DNER, falhas gerenciais do DNER (entre as quais projetos de má qualidade e baixa transparência), disputas em processos licitatórios, impasses na gestão de convênios com Estados e, enfim, o próprio processo de reformulação setorial – afinal, em 2001, a Lei n. 10.233 extinguiria o DNER e o GEIPOT, também afetando o processo de implementação. O quadro abaixo resume, por programa que envolvia investimento público, as dificuldades de implementação elencadas pelos gerentes de programa:

Quadro 15: Gargalos na Implementação dos Programas do “Avança Brasil”

Programa	Gargalos na Implementação
Manutenção da malha rodoviária	“ausência de recursos permanentes para o seu financiamento”
Manutenção de rodovias em regime de gestão terceirizada	“demora dos processos licitatórios, dificuldade de disponibilização de recursos orçamentários e extinção do Departamento Nacional de Estradas de Rodagem - DNER, com sua substituição pelo DNIT na execução do Programa” “atrasos em vários pagamentos previstos e considerável reticência na aprovação de novas contratações pelos agentes financeiros”
Corredor Araguaia-Tocantins	“a insuficiência de limites orçamentários e financeiros, o não cumprimento do cronograma para a efetiva liberação dos recursos e impedimentos legais para a execução física das ações minimizam a possibilidade de se atingir o índice inicialmente previsto para o indicador no final do plano (...) No processo de implementação de ações multissetoriais, quando a gerência do Programa não faz parte da estrutura funcional da organização responsável pela execução, é visível a falta de interesse na alocação e liberação dos recursos e na disponibilização de informações que permitam uma eficiente implantação das etapas programadas”
Corredor Fronteira Norte	“Paralisações devido a questões relacionadas com auditorias do TCU TCU - foram detectadas impropriedades na execução do Projeto na BR -401 (RR) (...) O processo de obtenção de licenças ambientais contribuiu para retardar o início/continuidade das obras referentes à pavimentação da BR-317 (AM), Boca do Acre - divisa AM/AC (...) “a ingerência de muitos órgãos no mesmo tema, como nas áreas indígenas, também ocasionou paralisação de obras devido a atrasos na solução das questões levantadas. “irregularidade de fluxo de recursos quando as obras estavam desimpedidas, gerando atrasos na execução dos cronogramas” (...)”

	“As condições climáticas da região nem sempre possibilitam estabelecerem-se cronogramas que sejam rigorosamente cumpridos”
Corredor Leste	“baixo volume de recursos investidos e também por interferências de ordem administrativa, geradas pela extinção dos órgãos operacionais (Departamento Nacional de Estradas de Rodagem - DNER, Geipot) e pela fiscalização de organismos de controle como o TCU” (...) “restrições orçamentárias e financeiras, inviabilizando a execução de acordo com os respectivos cronogramas físico-financeiros estabelecidos no Plano”
Corredor Mercosul	“baixo volume de recursos, investidos de forma irregular e também por inúmeras interferências de ordem administrativa geradas pela extinção dos órgãos operacionais (DNER, Geipot) e a fiscalização de organismos de controle (TCU)” (...) “liberações financeiras começaram tardiamente, prejudicando o andamento físico das obras e a quebra total do planejamento feito”
Corredor Nordeste	“A insuficiência de recursos prejudicou a implementação das principais ações do Programa. Além da defasagem de valor, há que se observar que os recursos, em 2002, foram disponibilizados, na sua quase totalidade, no final do exercício, não permitindo a aplicação dos mesmos com a eficiência desejada”
Corredor Oeste-Norte	“A insuficiência aliada à irregularidade do fluxo de recursos liberados prejudicou o andamento da execução das obras no âmbito do Programa” (...) “dificuldades administrativas com a sucessão dos contratos do Departamento Nacional de Estradas de Rodagem - DNER para o DNIT atrasaram a retomada das obras em 2002”
Corredor São Francisco	“inadequada disponibilização de recursos financeiros para a realização dos investimentos previstos, prejudicando a implementação dos cronogramas estabelecidos, inclusive alongando os prazos de conclusão, encarecendo o custo da execução dos projetos”
Corredor Sudoeste	“dificuldades administrativas com o convênio, a sua sucessão para o DNIT e contingenciamento dos recursos orçamentários impuseram dificuldades no avanço das obras”
Corredor Transmetropolitano	“períodos em que havia recursos orçamentários e financeiros disponíveis, porém fatores externos como o "El Niño", causador de chuvas torrenciais nos estados do Sul, impediram a realização de obras por longos períodos; houve épocas de tempo seco, porém com limites orçamentários insuficientes ou contingenciamentos de recursos financeiros; ocorreram também dificuldades legais nos processos licitatórios para projetos, supervisão, gerenciamento ou obras”

Fonte: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (www.abrasil.gov.br)

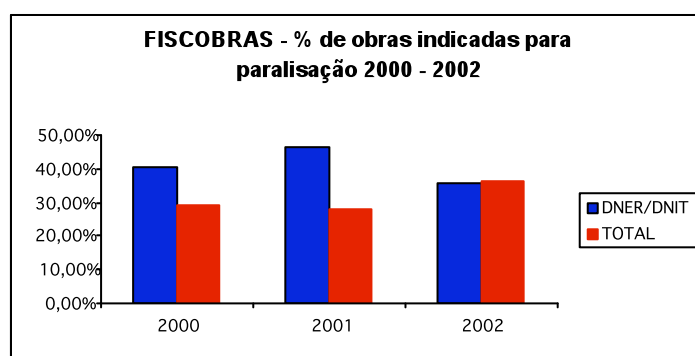
Desse modo, o gerenciamento intensivo do “Avança Brasil” apresentava um rol de dificuldades de gestão em sua implementação, revelando as deficiências gerenciais dos órgãos executores, mas também e, sobretudo, a parca capacidade de coordenação administrativa da burocracia federal na execução de ações conjuntas, inclusive no processo de licenciamento ambiental.

Os gerentes assinalavam também a dificuldade de – como integrantes do Ministério dos Transportes formalmente designados para gerenciar o programa – intervir sobre as ações dos órgãos executores, pouco colaborativos com a gestão do PPA, o que explicitava a

limitação do modelo de gerentes num programa mais abrangente, gerido por Ministros da coalizão presidencial e que perdera prioridade durante o segundo mandato na agenda presidencial. Anotavam-se também registros positivos, como a melhoria de atuação junto ao IBAMA no processo de licenciamento, com reuniões periódicas; a colaboração interna dos gerentes dos “corredores” com os órgãos de planejamento; parcerias desenvolvidas com atores sociais envolvidos com as obras realizadas; e, enfim, a criação, no âmbito do recém-instituído DNIT, de uma gerência de projetos. Duas novidades no período pareceram se consolidar: o incremento da fiscalização do TCU e da concentração de um licenciamento mais rigoroso no IBAMA. Novos pólos de poder surgiam - para ficar - no subsetor de infraestrutura rodoviária.

A combinação de baixa capacidade administrativa e acentuado clientelismo resultou numa notável vidraça de irregularidades no DNER, dando azo a uma atuação mais próxima do TCU – entidade cujos poderes cresciam continuamente desde 1994. Justamente em 1997, o TCU inaugurou o processo de fiscalização conhecido como FISCOBRAS, recomendando ao Congresso Nacional, a partir de 2000, com respaldo na Lei de Diretrizes Orçamentárias, um conjunto de obras cujos orçamentos deveriam estar bloqueados nas Leis Orçamentárias dos anos subseqüentes. A fiscalização só cresceu: de 96 auditorias em 1997, passou-se a 435 em 2002. Entre 2000 e 2002, o DNER, depois DNIT, liderou o rol de obras indicadas para paralisação. O número de obras fiscalizadas no órgão cresceu de 57 em 2000 para 159 em 2002. A proporção de obras recomendadas para paralisação oscilou entre 35% e 45% das fiscalizadas entre 2000, 2001 e 2002.

Gráfico 19 – Obras recomendadas para paralisação no Governo Federal e no DNER/DNIT – 2000 - 2002

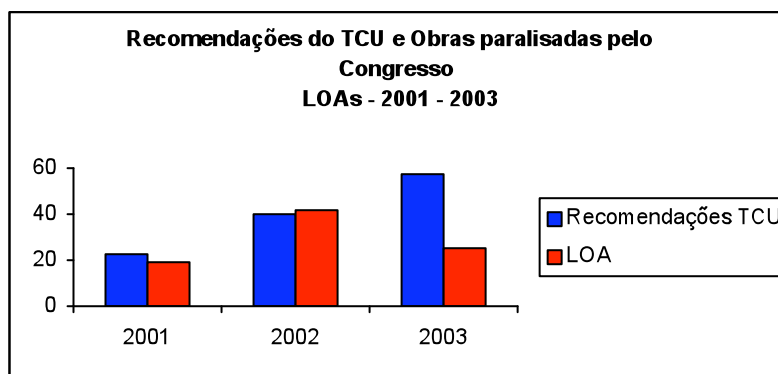


Fonte: TCU

Nas Leis Orçamentárias de 2001 e 2002, o TCU logrou que praticamente todas as suas recomendações fossem atendidas. Apenas para a LOA de 2003 – quando o Presidente

não mais seria FHC, o Congresso moderou as paralisações, reduzindo as indicações feitas pelo TCU.

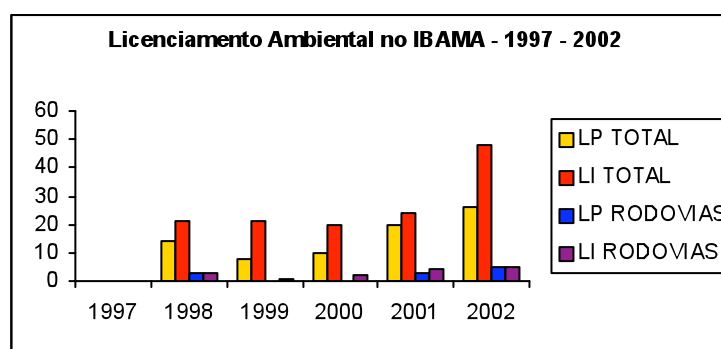
Gráfico 20 – Recomendações do TCU e Obras paralisadas pelo Congresso



Fonte: TCU e Leis Orçamentárias de 2001, 2002 e 2003

Finalmente, também o meio ambiente passou a estar no centro da política de investimento, em especial a partir de 1997, quando o CONAMA expediu a Resolução n. 237, disciplinando o processo de licenciamento ambiental. É a partir de então que o IBAMA passa a concentrar a competência para licenciar, expedindo licenças para obras rodoviárias, que saem de zero em 1997 para seis em 1998, chegando a 13 em 2002. Foram emitidas 11 licenças prévias no período – a principal, que atestar a viabilidade ambiental da obra – e 15 licenças de instalação. Os relatos dos gerentes do “Avança Brasil” revelam um endurecimento do processo de negociação.

Gráfico 21 – Licenciamento Ambiental no IBAMA – 1997 - 2002



Fonte: IBAMA

A atuação de TCU e IBAMA desenhada no “Avança Brasil” revela um cenário institucional novo: o controle era exercido em caráter sistemático e o licenciamento ganhava em rigor e complexidade. O investimento rodoviário passara a viver num campo institucional poliárquico.

d) A nova (?) estratégia de financiamento: a CIDE.

A declinante qualidade das rodovias no segundo mandato de FHC levou o Congresso a rever uma antiga pauta do rodoviarismo: a definição de uma fonte de receitas para as estradas nacionais. Conforme assinalava o Ministro Eliseu Padilha, ainda em 1997, o Governo, então, acompanhava “com interesse” a tramitação no Congresso Nacional de duas propostas de emenda à constituição relativas ao imposto sobre a distribuição dos combustíveis líquidos e gasosos, que constituiriam um fundo para a manutenção da malha federal; mas não estava em sua prioridade: tanto “Brasil em Ação” quanto “Avança Brasil” foram concebido para gerir prioridades num contexto de escassez, vinculados ao programa macroeconômico do Governo Federal.

Em 2001, contudo, quando era alarmante a situação das estradas, o Senador Eliseu Resende propôs nova Emenda Constitucional, criando a contribuição de intervenção no domínio econômico – CIDE, incidente sobre a importação e comercialização de petróleo e seus derivados, gás natural e álcool etílico combustível. O Governo deu seu aval a um acordo que permitiu a aprovação da Emenda Constitucional n. 33 no fim de 2001, sob o compromisso de aplicação dos recursos para a manutenção da malha. Mas este não era o único objeto de destinação do tributo. A Emenda previa que os recursos seriam destinados “ao pagamento de subsídios a preços ou transporte de álcool combustível, gás natural e seus derivados e derivados de petróleo”, “ao financiamento de projetos ambientais relacionados com a indústria do petróleo e do gás” e “ao financiamento de programas de infra-estrutura de transportes”. A Emenda foi aprovada e, ato contínuo, também a Lei n. 10.336/2001, que criava a CIDE e permitia sua arrecadação em 2002. Segundo a Lei, durante o ano de 2002, seria “avaliada a efetiva utilização dos recursos obtidos da Cide, e, a partir de 2003, os critérios e diretrizes serão previstos em lei específica”. Aprovada a emenda com maciço suporte do subsetor rodoviarista, incluindo as associações de transportadores de carga, uma outra novela envolvendo o padrão de financiamento setorial se iniciaria: a regulamentação e efetiva aplicação dos recursos.

Durante o ano de 2002, o resultado foi frustrante. Os recursos para o subsetor não se ampliaram e recursos da CIDE foram destinados para, entre outros destinos, obtenção do superávit primário e despesas com pessoal. Assim, o Ministro do TCU Marcus Vinícius Vilaça constataria que os recursos da CIDE simplesmente substituíram os do OGU já

destinados para os transportes⁷⁰. O planejamento para o ano subsequente não alterava esse estado de coisas. Relatório da Consultoria Legislativa do Congresso Nacional constatava, na análise do Projeto de Lei Orçamentária para 2003, que esta esvaziava a finalidade atribuída à CIDE porque estavam alocadas “em todos os grupos de despesas, com forte e paradoxal redução no volume dos investimentos” e, pior, “na Proposta Orçamentária, não houve, no Ministério dos Transportes, a alocação de um único centavo de fontes tradicionais e de Recursos Ordinários do Tesouro Nacional (...) os quais foram integralmente substituídos pelo novo tributo” (PEREIRA JR., 2003).

Com o alerta dado, o fim do ano de 2002 marcou uma profunda mobilização no Congresso Nacional, com grande apoio dos transportadores, em prol de uma regulamentação que garantisse a vinculação de recursos para investimentos em transportes. No fim do ano, foi aprovada no Congresso a Lei n. 10.636/2002, que disporia sobre a criação do Fundo Nacional de Transportes – FNIT, destinado a financiar a recuperação, modernização e ampliação de transportes terrestres e aquaviário, com recursos oriundos da CIDE. Nos últimos dias do seu Governo, contudo, o Presidente Fernando Henrique vetou vários dispositivos da Lei, esvaziando a vinculação de recursos aos transportes. O veto, que frustrava os rodoviaristas, contava com vários apoiadores: o Ministério das Minas e Energia – que disputava recursos da CIDE com o Ministério dos Transportes -, o Ministério da Fazenda – que manifestava receio em relação à compatibilidade entre a vinculação prevista e os compromissos já assumidos no ano de 2002 com outros projetos e a proibição de contingenciamento – e, principalmente, a Equipe de Transição do Presidente eleito, Luiz Inácio Lula da Silva, que se alinhou, nas razões do veto, aos obstáculos criados pela Fazenda e pelo Ministério das Minas e Energia. Com baixa execução financeira em 2002, o setor rodoviário entraria no novo Governo sem

⁷⁰ “Era de se esperar um acréscimo substancial no volume de investimentos em transportes desde 2002. No entanto, ficou demonstrado que isso não aconteceu. Instituiu-se a CIDE sob o pretexto de, entre outras coisas, incrementar a infra-estrutura de transportes, mas, paradoxalmente, os recursos aplicados na área em 2002 e autorizados em 2003, tomando por base o transporte rodoviário, comparativamente com os dois anos anteriores, quando a contribuição não existia, mantiveram-se, em relação ao ano de 2000, e até decresceram, diante de 2001, mesmo com o presumível aumento na arrecadação do tributo no ano corrente. Tal constatação poderia significar que os recursos que abasteciam os transportes foram substituídos, simplesmente, pelo dinheiro originário da CIDE, que de nada serviu para prosperar o setor. Ou que a CIDE não estaria sendo utilizada dentro de suas finalidades constitucionais. Os dados que começo a apresentar dão conta de que, em boa medida, as duas coisas vêm ocorrendo. (...) os recursos dados pela CIDE superaram tudo o que foi aplicado em transportes e, em segundo lugar, que a CIDE significou, no orçamento dos transportes, 79%, ou seja, quase todos os recursos do setor.” (TCU, Acórdão n. 938/2003)

definir o novo padrão de financiamento, embora, agora, a CIDE conferisse novas bases para a discussão.

e) A estratégia de coordenação do investimento privado.

Desde o início do Governo FHC, a estratégia para reduzir a demanda sobre os recursos da União era rever a jurisdição da malha federal sob seu controle, delegando-a aos Estados ou à iniciativa privada, como explicita o Ministro Eliseu Padilha, que assumira o Ministério a partir de 1996:

“Tendo sido, durante décadas o grande agente indutor do desenvolvimento econômico, o Estado brasileiro encontra-se, atualmente, impossibilitado de gerar, por meios fiscais ou quaisquer outros, os recursos necessários para continuar financiando investimentos para aumento da oferta de serviços, bem como a ampliação e manutenção de obras de infra-estrutura. Das alternativas que se apresentam, a mobilização de recursos financeiros para a retomada de investimentos requer uma substituição progressiva e ordenada da configuração vigente por outra, na qual o papel do Estado adquire contornos bastante diferenciados daquele que sempre foi exercido. Por essas razões, integram a política do Governo, e encontram-se em estágio avançado no Ministério dos Transportes, ações voltadas para a privatização, concessões de serviços públicos, descentralização e desregulamentação”. (PADILHA, 1997)

A “motivação básica” do programa de concessões, então, derivava “da incapacidade da União de financiar, apenas com recursos de tributos, as obras e os serviços necessários na rede federal de rodovias” (MT, 1996, p. 5). Esta motivação é essencial para compreendermos o modelo adotado. O propósito era mais reduzir a pressão fiscal sobre o Governo do que propriamente modificar o modelo de realização de obras públicas, rumo a um modelo mais “orientado pelo mercado”.

No primeiro mandato do Governo FHC foram assinados os primeiros contratos de concessão rodoviária celebrados com a iniciativa privada, cujos estudos e editais haviam sido elaborados no Governo Itamar, quando ainda inexistia uma Lei de Concessões que desse segurança ao processo. Logo no início do Governo FHC foi sancionada a Lei de Concessões (Lei n. 8.987/1995), originária de Projeto de Lei do Senador FHC, cuja tramitação ganhara impulso no segundo semestre de 1994. Aprovada em fevereiro, a Lei foi saudada pelo Presidente como o primeiro grande passo na reforma do Estado brasileiro, oferecendo um marco jurídico com garantias para atrair investidores interessados em aportar recursos na infraestrutura – não por acaso, como demonstrou Mancuso (2003), a nova Lei contara com

ativo interesse de atores privados da indústria de construção interessados em explorar novos negócios.

A Lei conferia respaldo legal aos programas de desestatização do Governo em geral e ao PROCOFE em particular, cuja primeira licitação estava, a esta altura, sob determinação de anulação do TCU. O Governo, contudo, logrou superar os apontamentos do Tribunal, obtendo a reconsideração da decisão referente à Ponte Rio-Niterói em maio de 1995, o que permitiu o efetivo início da concessão no mês de junho. Os demais cinco trechos que compunham a chamada primeira etapa do PROCOFE foram licitados e contratados entre 1995 e 1997, completando o processo de delegação de 858,6 km de trechos rodoviários que compunham a meta governamental – trechos estes que correspondiam aos segmentos “onde, até 1990, o DNER cobrava pedágios aos usuários, suspensos devido à Lei do Selo-Pedágio” (MT, 1996, p. 5). Desse modo, a própria definição dos trechos delegados confirma que o objetivo era ganhar em celeridade e o processo foi iniciado sem que houvesse uma entidade reguladora e um marco legal.

O modelo de concessão da primeira etapa seguia o rito dos processos licitatórios tradicionais para obras de grande vulto, contemplando as etapas de audiência pública, pré-qualificação, metodologia de execução, programa de exploração da rodovia e proposta de tarifa – como nota Barat (2007a, p. 58), as concessões eram vistas, de início, “como um expediente para implementar as obras que as entidades governamentais estão habituadas a fazer com seus parceiros usuais, as empresas de construção pesada”. O Programa de Exploração da Rodovia – PER continha o núcleo das obrigações das concessionárias, com definição dos projetos de recuperação emergencial (ou “trabalhos iniciais”, prévios ao início da exploração), recuperação estrutural, melhoramentos (adequação de capacidade), conservação e operação e o risco do tráfego era atribuída à concessionária. A menor tarifa era o critério de seleção indicado, sem pagamento pela outorga pela delegação dos trechos ao Tesouro. O peso preponderante do PER era dos custos operacionais que ultrapassavam, em média, em 60% do PER e grandes obras de duplicação e construção não foram incluídos nos objetos contratuais.

A competição era restrita a consórcios nacionais, com obrigatória participação de empresas de engenharia e o PER era composto por detalhamento de custos unitários, quantitativos e soluções técnicas. Licitação e contrato se assemelhavam aos contratos públicos tradicionais. Enfim, “o Governo e sua agência rodoviária (DNER), em 1995 elaboraram um

sistema onde (SIC) ele podia implementar e gerir seu programa de investimentos com base numa restrição orçamentária frágil – o usuário pagaria as obras decididas pelo DNER, por meio de um único contratante de longo prazo com preços válidos por 25 anos” (VERON e CELLIER, 2010, p. 56) Os vencedores dos processos foram empresas de construção civil, em consórcio ou não, sem a participação de agentes de outra natureza.

Quadro 16: Concessões da Primeira Etapa – 1995 - 1997

Concessão	Extensão(km)	Investimento ⁷¹	Vencedor	Contrato
Ponte Rio-Niterói	13,2	R\$ 1,36 bi	Camargo Corrêa, Andrade Gutierrez, Serveng Civilsan, SVE Participações, Odebrecht e Brisa	12/1994
BR- 116/RJ/SP	402	R\$ 9,8 bi	Camargo Corrêa, Andrade Gutierrez, Odebrecht e Serveng Civilsan	10/1995
BR-040-MG/RJ	179,9	R\$ 2,66 bi	Construtora Triunfo, Construcap, Triunfo, CCPS Engenharia e Comércio, CCI Concessões e Construtora Metropolitana	10/1995
BR-116/RJ	142,5	R\$ 1,56 bi	Carioca Cristiani-Nielsen Engenharia, Construtora OAS, Construtora Queiroz Galvão e Strata Concessionárias Integradas	11/1995
BR-290/RS	121	R\$ 1,36 bi	Triunfo e SBS	03/1997

Fonte: ANTT

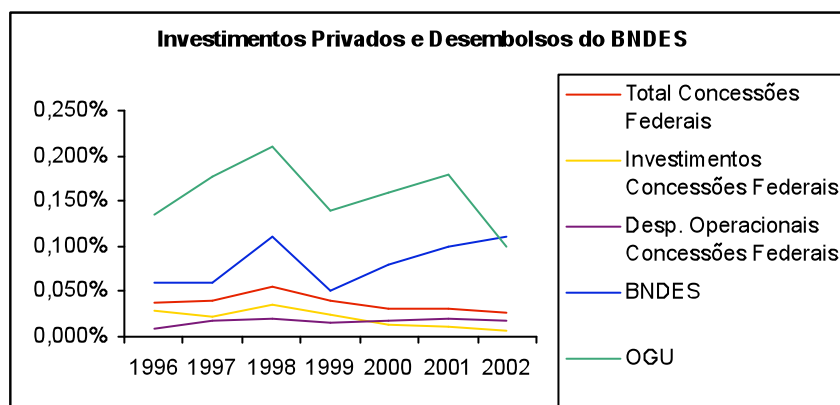
Assim, o modelo de concessões guardava similaridades com o modo tradicional de contratação, como também seus parceiros eram grandes empreiteiras do setor de construção civil. Além disso, a reforma “orientada para o mercado” contava ainda com um ator estatal que seria protagonista: o BNDES, cuja atuação se iniciara na organização e desenvolvimento do modelo e se estendia a seu financiamento. O BNDES financiou praticamente todas as concessões federais e estaduais.

Sob este arranjo, os desembolsos privados, financiados fortemente pelo BNDES, representaram, em média, 24% dos investimentos da união entre 1996 e 2002 – um índice expressivo. Os investimentos se elevam até 1998, quando caem e, em contrapartida, passam a crescer as despesas operacionais – o que é a trajetória natural das concessões. Mas é notável o desempenho do BNDES durante o período: seus desembolsos para o transporte rodoviário entre 1996 e 2002 – destinados às concessões estaduais e federais, mas também ao transporte de cargas e passageiros (ALÉM e GIAMBIAGI, 2010) - são superiores aos desembolsos

⁷¹ Em valores de outubro/2010, informados pela ANTT.

privados das concessões federais e, mesmo a partir de 1999, preservam uma tendência de elevação, contra a redução dos gastos privados nas concessões federais já que estavam feitos os investimentos iniciais – o BNDES conseguia acelerar seus empréstimos nas concessões estaduais.

Gráfico 22 – Desembolsos Públicos, Privados e do BNDES



Fonte: ANTT, MT e BNDES

Em suma, embora as concessões da Primeira Etapa já representassem proporção expressiva do investimento no setor, seria exagero superestimar sua relevância num subsetor em que as despesas da união correspondiam a quase 80% e os desembolsos do BNDES eram superiores aos privados. Finalmente, a malha concedida representava apenas 2,6% da malha federal.

Apesar de corresponderem parcialmente, como visto, aos objetivos de ampliar o gasto no subsetor, bem como apresentarem, em média, desempenho melhor do que as rodovias administradas pelo DNER (CNT), as concessões da primeira etapa careciam de um marco regulatório que garantisse o cumprimento dos contratos, cuja gestão continuou a cargo do DNER até 2001, quando finalmente foi criada a Agência Reguladora do subsetor. Problemas surgiram nos primeiros anos, como a revisão dos programas e das tarifas, dificuldades na fiscalização e na interpretação das cláusulas contratuais, em especial no que se refere à distribuição de responsabilidades e às sanções (PEREIRA, 1998). O resultado é que, nos primeiros dez anos, as modificações do PER foram frequentes para inclusão de novos investimentos, geralmente compensados pela redução de outros; os reajustes e revisões de tarifas responderam por um aumento anual médio de 15% no mesmo período, 40% acima da inflação média pelo IGP-M; e, finalmente, a inclusão de investimentos foi favorecida pela pressão em favor de obras de interesse local e incentivos contratuais a investimentos

excessivos mediante preços unitários elevados associados a Taxas Internas de Retorno também altas, embora retratando o risco país e o custo de capital no país à época (VERON e CELLIER, 2010)

Feitas essas ponderações sobre os primeiros contratos, as ambições de desestatização no Governo FHC eram maiores, visando-se a que se estendesse a trechos rodoviários que não tinham sido objetos de pedágio anteriormente (BARAT, 2007b), parte deles, inclusive, sendo objeto de intervenções da União através de seu orçamento. Com estes propósitos, foi criada Diretoria de Concessão no DNER – a responsabilidade anteriormente era da de Operações – e contratada consultoria para elaboração de estudos e projetos de novas concessões. Foram estudados nos primeiros anos de Governo 18 mil km de trechos rodoviários, dos quais aproximadamente 11 mil foram considerados viáveis para concessão plena e, o restante, para concessão de manutenção.

Porém, o programa de concessões estagnou no segundo mandato com um imbróglio no TCU e a crise do DNER. As licitações já haviam sido suspensas ao final de 1998, por decisão do Ministério dos Transportes, após questionamentos do SINDUSCON – Sindicato das Empresas de Construção Civil de São Paulo, que apontava a presença de regras restritivas à competição no Edital de Licitação, supostamente favoráveis a grandes empresas de construção civil. As licitações foram reabertas no segundo semestre de 2000 – ainda sob reclamações do SINDUSCON/SP⁷². Como decorrência do início do processo de acompanhamento das concessões, em 1994, o TCU elaborara, em 1998, a Instrução Normativa n. 27, que dispunha sobre o processo de fiscalização do programa de desestatização. Foi sob respaldo dela que o TCU paralisou o processo licitatório marcado para dezembro de 2000, envolvendo a concessão de sete trechos rodoviários em pistas simples e dupla. O TCU criticava não apenas regras restritivas nos Editais, como o pouco tempo deixado para análise dos documentos da licitação, assinalando que a autarquia descumprira o prazo mínimo fixado pelo TCU entre o envio dos documentos para a sua análise e a data marcada para realização da licitação. Além dessas determinações gerais, em outra decisão do Plenário, suspenderam-se, especificamente, os processos licitatórios referentes aos trechos em pista simples até o Tribunal decidir sobre a possibilidade de concessão de segmentos com essa característica. Isto é: o TCU questionava a própria possibilidade de se realizar a licitação em tais trechos.

⁷² “DNER limita disputa a grandes empresas” (Folha de São Paulo, Cotidiano, 24/11/2002)

Em relação aos trechos de pista dupla, em 2001 o Tribunal estabeleceu uma série de determinações, cujo cumprimento permitiria a retomada do processo. O DNER atendeu ao que exigira o Tribunal, retomando o processo de concessão em setembro de 2001. Para os trechos de pista simples, o Tribunal reconheceu na Decisão n. 421/2001, em junho de 2001, que não haveria impedimento legal a sua delegação e, por meio de outra decisão, determinou, também em 2001, a realização de novos estudos e de mudanças nas regras do Edital, o que implicava anulação do processo já iniciado e atraso nas novas licitações a serem realizadas. O Governo entabulou negociações com o TCU, alegando que, como não existiam programas de manutenção para os trechos discutidos, a demora nas concessões provocaria grandes danos à população. Sob esse argumento, logrou que o Tribunal revisse sua posição, admitindo que as mudanças fossem adotadas, apenas, nos processos posteriores de concessão. O caminho estava livre.

Após essa vitória, porém, o processo voltou a ser suspenso por novos motivos. Com efeito, em conjunto com a sustação do processo pelo Tribunal, a reforma implementada com a Lei Federal n. 10.233/2001, que extinguiu o DNER e transferia para uma nova agência reguladora, a ANTT, a competência para a outorga e regulação das concessões, conduzindo o processo a uma situação de paralisia decisória, como reconhece a então gerente do programa, ao destacar a ocorrência de “paralisação temporária quando de sua transferência para a Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT (MT), devido à extinção do Departamento Nacional de Estradas de Rodagem – DNER” (MPOG, 2002). Em abril de 2002, o processo foi formalmente suspenso pela Comissão de Licitação do DNER, em virtude da “transferência das licitações em andamento, na fase em que se encontravam, à ANTT”. Em fato, o processo de extinção do DNER ocorrera após sucessivos casos de corrupção que atingiram a autarquia, minando a capacidade desta entidade para levar adiante processo de tanta complexidade.

Com a reforma concretizada pela Lei acima citada, a decisão de suspender o processo licitatório, na verdade, transferia ao Governo seguinte o que fazer com essas concessões. A própria ANTT recomendara a atualização dos estudos que subsidiavam o processo. Assim foi decidido após o assunto ser encaminhado pelo Ministério dos Transportes ao Conselho Nacional de Desestatização.

Apesar do insucesso na 2ª etapa do programa de concessões no segundo mandato FHC, cumpre assinalar que a modelagem das concessões então proposta pelo DNER já antecipava algumas das mudanças futuramente efetuadas nas concessões, em especial a

transição para um modelo de concessão em que o Programa de Exploração Rodoviária ficaria a cargo da concessionária. A lógica de transferência de riscos ficaria mais evidente nas novas concessões, ao contrário das primeiras, cuja marca ainda era fortemente associada às obras públicas tradicionais tocadas pelas empreiteiras – não por acaso, as principais concessionárias da 1ª Etapa.

f) A coordenação federativa.

A revisão da malha rodoviária federal era outro instrumento que, no início do Governo FHC, era visto como prioritário para desonerar os cofres federais: a proposta do Governo Federal era de transferir aos Estados e Municípios, a princípio, aproximadamente 15 mil km, mas exigiriam investimentos prévios elevados, que seriam obtidos junto às instituições multilaterais de crédito. Institucionalmente, o mecanismo seria a revisão do SNV. Já em 1995, essa prioridade se traduziu na proposta apresentada pelo Governo ao Congresso no Projeto de Lei n. 1.176/1995, que estabelecia os princípios e diretrizes para o Sistema Nacional de Viação (SNV), que finalmente substituiria o PNV de 1973. A aprovação do projeto implicaria a “transferência aos Estados de 13.000 km de rodovias federais pavimentadas, após restauradas dentro de um programa global que prevê investimentos de US\$ 2,0 bilhões, dos quais US\$ 1,0 bilhão estão em negociação com o BIRD e o BID e US\$ 1 bilhão deverão constar do orçamento do DNER” (KLEIN, 1996, p. 4). Assim, a União se valeria de compensações, na forma de recursos para recuperação das rodovias transferidas aos Estados, para conquistar o apoio destes na aprovação do SNV. Essas compensações seriam viabilizadas pelo já citado Programa de Recuperação Descentralizada de Rodovias, que foi, assim, incluído no “Brasil em Ação”.

O novo SNV, contudo, foi logo objeto de proposta de substitutivo do Relator – o ex-Diretor do DNER e Ministro dos Transportes Eliseu Resende - que alterava não somente os princípios e diretrizes da lei, mas também a extensão e distribuição das rodovias pavimentadas que seriam transferidas para os Estados, que chegariam a 18 mil km. A ausência de um consenso abriu espaço para uma nova medida, resultante da pressão de Governadores interessados em adotar programas próprios de concessão que precisariam de trechos federais para sua viabilidade. Essa manobra retirou o foco da revisão do SNV. O novo incentivo que o Governo Federal tinha para oferecer aos Estados era a delegação de trechos federais que tornariam viáveis as concessões estaduais, inclusive mediante pagamento de outorga.

Essa mudança de foco dos atores políticos se materializou na aprovação da Lei Federal n. 9.277, de 10/05/1996, através da qual o Ministério dos Transportes era autorizado a delegar a estados e municípios a administração de rodovias e exploração de trechos de rodovias, ou obras rodoviárias federais. O instrumento para tanto seriam os convênios, com prazos de até 25 anos, prorrogáveis por igual período, sendo permitido que o Município, o Estado ou o Distrito Federal explorasse a via diretamente ou através de concessão, nos termos da lei federal que regia as concessões. Rapidamente operacionalizadas por Portaria do Ministério dos Transportes, as delegações tiveram um rápido curso. De um total de, aproximadamente, 7.500 km identificados pelo DNER para fins de delegação aos estados para concessão à iniciativa privada, em 1997, conforme o Ministro Eliseu Padilha, já haviam sido delegados “aos Estados do Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Paraná, Bahia e Goiás um total de 5.406 km de rodovias federais, que já se encontram em processo de concessão da exploração à iniciativa privada”, dos quais, ao fim de 1998, quase 4 mil km estavam em operação (BGU, 1999). Com a solução da Lei das Delegações – ainda que baseada em convênios, de natureza negocial, e não mandatária, como se supunha no SNV – a tramitação deste ficou em segundo plano. Havia representado aproximadamente 30% do objetivo descentralizador.

No segundo mandato, porém, o processo de transferência de rodovias para os Estados sofreu desgastes. Primeiramente, esses desgastes advieram da eleição de Governadores, no escrutínio de 1998, não-alinhados aos programas de concessões estaduais iniciados anteriormente. Esses embates minaram a estabilidade dos programas de concessões, expondo-os a uma situação de insegurança jurídica – somente nos anos seguintes, após sucessivas decisões do Superior Tribunal de Justiça em favor dos cumprimentos dos contratos, as polêmicas em torno dos pedágios se reduziram. No Rio Grande do Sul, o Governador Olívio Dutra, recém eleito, reduziu unilateralmente o valor dos pedágios. No Paraná, o próprio Governador Jaime Lerner, que lançara o programa de concessões estaduais, utilizou-se do mesmo expediente em meio às eleições de 1998. No primeiro caso, o Governo Estadual terminou denunciando o convênio celebrado com a União, o que resultou na subrogação da concessão do “Pólo Pelotas” em 2000 de volta para o Governo Federal. Nos casos de Pará e Goiás, os estudos concluíram pela inviabilidade econômico-financeira para a delegação dos trechos conveniados para a iniciativa privada.

Tais acontecimentos geraram efeitos sobre a delegação de concessão de rodovias aos Estados, que foram praticamente suspensas. Em 2000, o Conselho Nacional de Desestatização

recomendou a revisão do Programa de Delegação de Rodovias Federais, autorizando o Ministério dos Transportes a adotar medidas necessárias à unificação da política de concessões rodoviárias. Em passos litigiosos a concessão de rodovias pelos Estados, as delegações realizadas entre 1999 e 2002 foram, sobretudo, para a realização de obras e manutenção pelos próprios Estados. Mas pouco avançaram, como anota a gerente do programa no PPA, porque “aqueles que apresentavam maiores chances de sucesso e de aceitabilidade da transferência, por possuírem uma maior extensão de rodovias pavimentadas, não manifestaram interesse em participar do programa, apesar dos contatos mantidos com seus representantes” (MPOG, 2002). Mesmo nos casos em que os Estados assumiram trechos rodoviários, tampouco tais processos foram alheios a indefinições políticas, visto que a opção pela delegação por meio de convênios chegou a ser feita com convênios sem plano de trabalho ou mesmo sem prévio convênio, proporcionando um cenário de incerteza jurídica.

Em face disso, ao que se somava o abandono da tramitação da reforma do PNV no Congresso Nacional, o Governo FHC, em negociação com Governadores que viviam crises fiscais para o cumprimento de despesas com pessoal, decidiu, no último mês de 2002, editar a Medida Provisória n. 82, autorizando transferência para os Estados e o Distrito Federal de parte da malha rodoviária federal, que poderia chegar a 18 mil km. Esse processo foi também induzido pela concomitante transferência de recursos da CIDE para os serviços de manutenção que passariam para os Estados. A exposição de motivos do Presidente deixava evidente o propósito de eliminar riscos fiscais para a União, especialmente no caso de rodovias que foram assumidas pelos Estados na prática, mas sem respaldo jurídico para tal “delegação”⁷³. 14 mil km foram transferidos, logo em seguida à MP, por meio de Termos de Transferência.

Desse modo, o programa de descentralização de rodovias, que se mostrara relativamente bem sucedido no primeiro mandato, com as concessões estaduais, regrediu no segundo mandato, culminando com a edição da MP n. 082/2002, que se destinava a retomar o processo de delegação sob bases mais sólidas, com a transferência definitiva da malha

⁷³ “Alguns Estados da federação brasileira empreenderam, ao longo dos últimos anos, obras de manutenção e de melhorias nas estradas de rodagem federais. Algumas destas obras foram executadas ao abrigo de convênios e com planos de trabalho e de aplicação claramente especificados, definindo as responsabilidades da União e dos Estados. Entretanto, há outras obras que foram realizadas sem o abrigo de convênios ou no abrigo desses, mas sem planos de trabalho e de aplicação, ou fora dos limites e especificações nesses estabelecidos. Este segundo conjunto de obras foi executado por conta e risco dos Estados” (Exposição de Motivos da MP n. 82)

rodoviária, acompanhada de repasse de recursos da CIDE para tanto. A solução se tornaria polêmica em 2003.

g) A estratégia da reforma organizacional.

Apesar das várias iniciativas no sentido de aprimorar a gestão pública no Governo FHC, o processo de fragilização da capacidade burocrática dos órgãos fins não foi revertido. Seguindo a linha de fortalecer o núcleo estratégico, o Governo conferiu primazia, na realização de concursos e valorização das carreiras, àquelas integrantes do “ciclo de gestão”, a saber, as áreas fiscal, orçamentária e de gestão de políticas públicas. Os órgãos finalísticos, como o próprio Ministério dos Transportes e o DNER, mantiveram-se submetidos à barganha política da coalizão governista.

No início do Governo, até que se tentou alinhar a reforma setorial às diretrizes do Plano Diretor de Reforma do Estado, e trabalhos conduzidos em parceria com o MARE. Esse escopo foi incluído no Programa de Restauração e Descentralização de Rodovias, que contava com o apoio do Banco Mundial e do BID, ao se prever o apoio a um “plano de ação para a reorganização do DNER consistente com o Plano Diretor de Reforma do Estado” (PEREIRA, 1998). Para tanto, DNER e MARE atuaram em conjunto num grupo de trabalho. O Ministério dos Transportes também realizou estudos que em 1998 já previam a criação de uma Agência Nacional dos Transportes, embrião da Lei 10.233, que seria aprovada em 2001, mas não levou adiante as iniciativas tomadas pelo MARE para revisão de sua estrutura e fortalecimento do Planejamento Estratégico. O DNER interrompeu os trabalhos do GT em parceria com o MARE para levar adiante seus próprios trabalhos de reformulação, com mudanças que não guardavam sintonia com o Plano Diretor.

De acordo com Pereira (1998), esses trabalhos visavam a recuperar a função de planejamento, separar as funções política e executiva do órgão, reforçar a administração central, propor uma estrutura mais fortalecida para as unidades descentralizadas e fortalecer os cargos em seus níveis estratégicos, gerenciais e de assessoramento. A mudança concreta durante o primeiro mandato foi, contudo, restrita à criação da Diretoria de Concessão. Sem mudanças substantivas, o DNER, em fato, mantinha-se no primeiro mandato alvo de intensa barganha política. De acordo com a Revista Veja, em 1997, o órgão fora loteado “de alto a baixo”:

“Sua diretoria nacional, de cinco membros, é toda indicada por políticos do PMDB. Um deles, o diretor de engenharia, Alfredo Soubiê, foi designado

pelo deputado Sandro Mabel e Mabel e Soubihe são sócios de uma empreiteira que já trabalhou com estradas. O PMDB indicou também os chefes de seis distritos. Os outros quinze distritos estão distribuídos entre PFL, PSDB e PPB. "Essa divisão partidária rende ao governo cerca de 250 votos no Congresso", calcula um assessor do presidente Fernando Henrique. "Por isso é difícil de mexer." (Revista Veja, 17/12/1997, p. 42)

Desse modo, como ocorrera desde o Governo Sarney – com um interregno no Governo Collor de preenchimento sob critérios de ligação pessoal com o Presidente – a lógica política do subsetor era de domínio dos cargos e verbas por aliados clientelistas do Presidente, cujos interesses no rodoviarismo eram pautados pelo orçamento discricionário relativamente elevado e pelo seu histórico relacionamento com clientelas financiadoras de campanhas eleitorais: as empreiteiras de obras públicas, em especial, desde a década de 80, de médio e pequeno porte.

O desgaste potencial do “celeiro de suspeitas” que era o DNER se tornou em efetivo no segundo mandato. A declinante capacidade burocrática do DNER foi um fator essencial nas falhas do “Avança Brasil”. Uma *proxy* desse processo é dada pela evolução do quadro burocrático do setor. O quadro de funcionários do Ministério, que era de aproximadamente 5.000 em meados da década de 80, decaiu ao nível de 1.500 funcionários no final de 1994. O processo não foi revertido até o ano de 2000, quando o quadro burocrático atingiu 1.000 funcionários. Só então houve uma lenta recuperação, ficando o quadro de funcionários em 1.500 ao fim do Governo FHC. No DNER, o processo não foi diferente: de um incrível – e certamente exagerado – patamar de 30.000 funcionários na década de 80, o DNER foi extinto em 2001 e recriado como DNIT com aproximadamente 2.000 funcionários. O enxugamento foi enorme. No Governo FHC, o quadro de pessoal sai de 8 mil em 1995 para 1,3 mil em 2002.

A redução do quadro de pessoal do DNER foi sucedida da generalização da terceirização. Pior do que isso, ineficiente do ponto de vista organizacional e sujeito a intenso processo de barganha política, o DNER foi alvo permanente de fiscalizações e determinações do TCU, como já visto, e um dos responsáveis pelo baixo desempenho rodoviário do “Avança Brasil”, inclusive ao forçar a dispersão de recursos do programas, o que o Governo não conseguiu conter. Conforme depôs o Diretor-Geral do DNER em 2002 ao TCU “95% dos problemas da autarquia se devem às interferências políticas nela incidentes” que, “ao pressionarem no sentido do atendimento de suas demandas pelos diversos escalões do DNER, (...) perturbam o processo de planejamento, pelo qual a quantidade de obras deve se ajustar à

capacidade financeira da autarquia” (TCU, Acórdão n. 767/2002). No ano de 2003, o Tribunal apontou inúmeros problemas no órgão, então já extinto, que podem ser resumidos no diagnóstico do Ministro Vilaça:

Quadro 17: Auditoria Operacional do TCU sobre o DNER (Acórdão n. 938/2003)

Problema	Diagnóstico Ministro Vilaça
Falta de recursos	“O penurioso orçamento para o setor tem ficado distante de atender as necessidades mais urgentes”
Fragmentação na aplicação de recursos	“os recursos reservados para construção e manutenção de rodovias não são bem aproveitados, devido à divisão do dinheiro por uma infinidade de áreas de atuação e trechos, que acaba por não resolver adequadamente as necessidades do setor”
Falhas executivas e de projeto	“muitas obras são projetadas e executadas com graves irregularidades atribuíveis às empresas encarregadas. Há casos também de utilização de projetos desatualizados ou feitos às pressas, somente para permitir a licitação da obra. Como resultado das imperfeições de projeto, são habituais as revisões depois da contratação, quase sempre para acrescentar itens de serviços ou materiais não previstos mas alegadamente necessários, os quais não passam pelo crivo da licitação, sendo comum, por isso, saírem por preços superfaturados”
Falta de controle de excesso de cargas	“Outro fator que contribui bastante para o estrago do pavimento consiste na ausência, pode-se dizer, de controle do peso dos veículos que transitam pelas estradas federais”
Inexigência de padrões de qualidade	“Até hoje, não existem normas do DNIT que regulamentem os padrões de qualidade que devem ser cumpridos nos serviços de elaboração de projetos, supervisão e execução de obras rodoviárias. Entretanto, a entidade vem trabalhando nesse sentido, já tendo aprontado a normatização do assunto, que está em fase de discussão, e dado início a programas de qualidade.”
Utilização de materiais ruins	“Durante a realização desta auditoria, as equipes de fiscalização ouviram várias reclamações de gente especializada contra a qualidade dos materiais betuminosos usados atualmente, fornecidos pela Petrobras, os quais teriam parte da culpa pela rápida deterioração das estradas brasileiras”
Deficiência estrutural	“Há algum tempo o então DNER experimentou um processo de enxugamento audacioso, que terminou por vitimar energeticamente setores estratégicos, como os de fiscalização, auditoria e pesquisa, que aqui nos interessam. Foi na fase em que o dogma reducionista imperava. Uma certa “teoria da culpa do sofá”. Na época atual, a atividade fiscalizatória está praticamente entregue às empresas privadas, que vez por outra não tem inspirado a confiança necessária para a execução desse tipo de serviço. Há vários casos analisados por este Tribunal sugerindo a existência de acordos escondidos entre as empresas supervisoras e executoras, com o objetivo de lucrar mais do que o devido.”

Fonte: TCU

O quadro descrito pelo Ministro Vilaça, particularmente os problemas de falhas executivas e de projeto e a deficiência estrutural (com ausência de fiscalização e excesso de terceirização), e seus desdobramentos nas relações entre DNER e suas contratadas (projetistas, supervisoras e empreiteiras) redundaram em acusações de corrupção - e pela própria base do Governo -, o que contribuiu, ao longo dos anos, para a inviabilidade e extinção do órgão. O episódio mais dramático, durante o Governo FHC, foi a decretação de intervenção, em fevereiro de 2001. Embora o Ministério dos Transportes a justificasse no

contexto da reestruturação institucional do setor, a própria nota divulgada à imprensa apontava os procedimentos que estavam em andamento para apuração de acusações então realizadas sobre o órgão, que tinham sido feitas pelo Senador Antônio Carlos Magalhães, do PFL, em disputa com o Senador Jader Barbalho, do PMDB, partido que comandava as diretorias do DNER..

A extinção do DNER acabava por encontrar sua justificativa formal nos trabalhos de reforma do setor, que culminaram na criação da ANTT, do DNIT e da ANTAQ e extinção do DNER e do GEIPOT. A evolução dessa agenda pode ser atribuída a dois fatores: de um lado, a reforma já compunha a agenda governamental desde o primeiro mandato, sendo impulsionada pela criação de uma agência reguladora, nos moldes em que criada, por exemplo, nos setores elétrico e de telecomunicações – e que se impunha no setor do transportes com o andamento do programa de concessões. Tanto mais ganhara esse tema na agenda em face das medidas unilaterais adotadas por Governadores de Estado, pressionando o Governo Federal a adotar medidas institucionais de proteção ao investidor. A criação da ANTT atendia a este reclamo e, em boa medida, já estava evidentemente atrasada (BARAT, 2007b).

O Projeto de Lei n. 1615/1999, apresentado pelo Governo, resultava dos trabalhos desenvolvidos durante todo o primeiro mandato para reformulação do setor, incorporando inovações alinhadas com o conceito da reforma gerencial em curso, a exemplo da criação da ANTT. Mais uma vez com atuação de Eliseu Resende como relator, a Câmara aprovou substitutivo do projeto em dezembro de 2000, que dava os contornos finais à Lei. A estruturação institucional do setor procurava obedecer à lógica da multimodalidade e à separação das funções de formulação (a cargo do Ministério dos Transportes e do Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte - CONIT), implementação de políticas (a cargo do DNIT, que herdaria boa parte das funções do DNER) e de exploração indireta da infraestrutura (que ficaria com as agências criadas para os subsetores da política de transportes). Assim explica Resende:

“Quanto à primeira competência (formulação de políticas, diretrizes e prioridades), não se tem conhecimento de outra legislação que atribua maior ênfase à integração e à multimodalidade. Cria-se o Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte - CONIT (de nível interministerial, com a desejável participação de representantes dos Estados e Municípios), o qual, assessorado tecnicamente pelo GEIPOT (criado em 1965 como Grupo Executivo de Integração das Políticas de Transporte), irá formular as políticas de integração e priorizar os investimentos em

infra-estrutura que dêem suporte à logística e à prática do transporte multimodal (arts 5º e 6º).

A segunda competência (exploração direta de vias e terminais e gerência dos investimentos pela União), passa a ser atribuída a um único órgão: o Departamento Nacional de Infra-estrutura de Transportes - DNIT, diferentemente das tradicionais estruturas modalmente segregadas, existentes no Brasil e em outros países. Estabelece-se a administração de um sistema unificado. Não mais se poderá falar da predominância de um modo nas ações de governo (como sempre se fez referência ao "rodoviarismo"). A partir da publicação desta nova lei, quaisquer investimentos públicos, independentemente de se referirem a projetos rodoviários, ferroviários, aquaviários, portuários, de terminais de contêineres, unificação de bitolas, etc., serão sempre promovidos e executados pela mesma instituição, em obediência às políticas formuladas pelo CONIT e pelo Ministro dos Transportes. Abre-se uma visão conjunta do Sistema Nacional de Viação, contribuindo para que as prioridades dos investimentos deixem de ser definidas no âmbito de cada modalidade para se situarem no contexto de um sistema integrado. Torna-se possível assim, otimizar os investimentos no setor transportes e atender, do melhor modo possível, as demandas dos usuários.(...) Abordemos agora o tratamento dado à terceira competência (exploração indireta da infra-estrutura e prestação de serviços por terceiros) para verificar se a opção por três agências, no lugar de duas, prejudicaria os objetivos da multimodalidade.

É preciso destacar, em primeiro lugar, que às Agências não compete formular políticas, estabelecer as prioridades dos investimentos, executar obras, administrar operações diretamente, ou decidir sobre os planos de outorgas. Elas têm como objetivo implementar as políticas formuladas pelo CONIT e pelos Ministérios setoriais, no tocante às atividades definidas nos instrumentos de outorgas, a serem exercidas por empresas transportadoras e/ou arrendatárias de instalações públicas. (art. 20, incisos I e II)." (RESENDE, 2000)

Percebe-se, nas palavras de Resende, que não se previa a extinção do GEIPOT que, enfraquecido, terminou por ser também extinto. Foi promulgada em junho de 2001 a Lei n. 10.233/2001, que implementava a reorganização institucional do setor, extinguindo o DNER, cujas funções foram atribuídas ao DNIT, que tinha competências multimodais, e à ANTT, e o GEIPOT. Para o modal aquaviário, foi criada a ANTAQ – curiosamente em oposição à ideia de integração multimodal. A ANTT seguia as regras do modelo de agências reguladoras já existentes nos setores de energia, petróleo e telecomunicações, com autonomia administrativa e mandatos para seus dirigentes. Previa-se, por fim, a criação do CONIT como órgão interministerial formulador da política, mas cujo apoio técnico do GEIPOT foi eliminado com a extinção do órgão. Os anos de 2001 e 2002 foram destinados à instalação de ANTT e DNIT, inclusive com a nomeação de seus dirigentes – para a ANTT, foi nomeado como Diretor-Geral o filho de Eliseu Resende, José Alexandre Resende, ex-presidente da RFFSA e ex-diretor da Eletrobrás. A ANTT desde o início assumiu seu papel nas concessões, inclusive sugerindo alterações no processo de outorga em curso, o que gerou conflitos com a Diretoria de Concessão do DNER. O CONIT, por sua vez, não foi instalado no período, ficando o

subsetor órfão, a partir de então, de qualquer instância de formulação de projetos e políticas, com a extinção do GEIPOT.

5.2. Governo Lula.

a) Contexto Político e definição dos problemas.

Durante o mandato de FHC, o PT se consolidou como principal partido opositor, contraditando todo o programa do Governo, inclusive em seus alicerces econômicos. A dura oposição exercida pelo PT não impedira o processo de *aggiornamento* pelo qual passou o partido na década de 90, especialmente com o exercício do poder em menor escala: primeiro, em prefeituras; depois, em governos estaduais. Ainda assim, até um ano antes das eleições de 2002, o discurso presente no Congresso Nacional do partido era de “ruptura necessária”. Com o transcorrer do ano de 2002, a possibilidade de eleição de Lula tornou-se real e, com ela, o temor dos mercados financeiros em relação ao que viria a ser o Governo do ex-operário de um partido de esquerda, que pregava, nos anos antecedentes, contra o ajuste fiscal e as reformas liberalizantes.

O discurso do presidenciável foi moderado no tempo. O Plano de Governo não continha a diretriz de ruptura, nem de oposição radical ao programa reformista dos anos FHC. Pregava que “um modelo de desenvolvimento alternativo, que tem o social por eixo, só poderá ter êxito se acompanhada da democratização do Estado e das relações sociais, da diminuição da dependência externa, assim como de um novo equilíbrio entre União, estados e municípios” (PT, 2002); mantinha, também, o núcleo da crítica ao “neoliberalismo” imputado a FHC, assim como ao processo de privatizações e ao modelo de financiamento estatal. Na infraestrutura econômica, o candidato Lula procurava diferenciar-se do que nominava “velho nacional desenvolvimentismo dos anos 1950, 1960 e 1970” e do “liberalismo que marcou os anos 90”. A promessa era de um Governo mais ativo no processo de desenvolvimento em contraste com o “liberalismo”, evitando “práticas clientelistas, às custas de subsídios e benefícios distribuídos às empresas, sem preocupação com a competitividade e sem a definição de cronogramas e metas” que marcaram o “velho nacional-desenvolvimentismo”. Para tanto, a diretriz central era de retomada do planejamento público “tanto nacional como regional, como instrumento para a definição de ações práticas em todos os setores da infraestrutura”.

A viabilização de investimentos em infraestrutura, essenciais ao “novo desenvolvimentismo” preconizado pelo programa de Governo, seria feita por medidas gerais que induziriam a ampliação da arrecadação – a exemplo de redução dos juros, crescimento econômico, racionalização administrativa – e “parcerias” com a iniciativa privada, estados e municípios. A menção a parcerias com a iniciativa privada é digna de nota, por revelar uma sinalização de que o Governo Lula, ao contrário do que se antevia pela ação pretérita do PT, não hostilizaria o investimento privado; antes, o Governo buscaria “intensamente compartilhar investimentos com o setor privado de modo a viabilizar o novo Compromisso pela Produção”. Sob essas diretrizes gerais, o programa de Governo acusava “uma excessiva concentração da demanda no domínio rodoviário” e apontava ações prioritárias de cunho genérico, como “implementação de políticas de incentivo à melhoria do setor de transportes tanto de passageiros como de cargas”, “identificação e apoio à implantação de projetos de infra-estrutura de transporte que impulsionem processos de formação de pólos regionais de desenvolvimento” e “criação do Conselho Federal de Transportes e estímulo à implantação de instâncias similares nos âmbitos estadual e municipal” - marco na conversão mais amigável ao setor privado do PT foi a “Carta ao Povo Brasileiro” apresentada pelo candidato em 22 de junho de 2002 que, embora ratificando as críticas à economia, rejeitava a ideia de ruptura associada ao PT.

Assim, eleito Lula em outubro de 2002, a ideia de ruptura radical com a herança legada pelo Governo Fernando Henrique era remota no cenário político – afinal, como notaram Sallum Jr. e Kugelmas (2004), “o novo governo encontrou à sua disposição não só um elenco limitado de políticas econômicas a adotar, mas também uma agenda política de grande legitimidade, legada pelo governo derrotado, a agenda das “reformas estruturais” ainda não realizadas (p. 261).

No campo político, o Ministério foi formado com predominância de petistas, cujas diversas correntes tinham de ser absorvidas, e participação minoritária dos demais partidos da base, embora ocupando pastas expressivas, como Transportes. A heterogeneidade de sua base, nas palavras de Sallum Jr. e Kugelmas (2004), “foi muito além da usual no presidencialismo de coalizão imperante no Brasil”, indo da esquerda à direita. Mas a heterogeneidade não se deveu exclusivamente a isso: o Presidente procurou, na composição de seu governo, “reforçar seus laços políticos com vários segmentos da sociedade, especialmente do empresariado”, “estabelecer vínculos de dependência entre as várias correntes do partido e o executivo” e “consolidar sua coalizão de sustentação parlamentar incorporando representantes dos partidos

aliados ao ministério, mas concedendo-lhes pouca capacidade de mando” (p. 274). Embora mantivesse, na Fazenda e no Banco Central, um núcleo tecnocrático que assegurava a blindagem da economia pela política, o Governo intentava, por outro lado, recriar laços com o empresariado industrial, mediante a participação desses segmentos no Governo e sua melhor interlocução com áreas mais desenvolvimentistas da equipe econômica, como o BNDES. Se Antônio Pallocci era o símbolo do Governo da continuidade macroeconômica, José Dirceu era a tensão através da defesa de pleitos desenvolvimentistas. É por essas diversas tendências centrípetas que Santos, Vilarouca e Mantovani (2007) classificaram o modelo de governança de Lula de “condomínial”, em oposição ao “cartel” majoritariano do Governo FHC, caracterizado uma “coalizão ampla, heterogênea, por isso mesmo marcada por um equilíbrio mais frágil”.

Ao abrir a Administração Pública para diversos segmentos – do empresariado a movimentos sociais – e partidários de uma coalizão heterogênea, o Governo Lula, nas palavras de Werneck Vianna (2009), “instituiu um Parlamento paralelo dentro do governo, acamando e arbitrando os diferentes interesses contraditórios que se manifestam na sociedade, com uma composição que se baseava mais na representação de setores e partidos do que ocorrera no Governo FHC, no qual os critérios partidários foram acompanhados de critérios mais técnicos⁷⁴ - contudo, o modelo de governança gerou também um “descompasso de atuação” em face da “divergência de ideias e interesses que conformam as decisões de distintos ministérios e empresas governamentais (ou mesmo à ausência de projetos definidos para certas áreas), à falta de mecanismos eficazes de coordenação interministerial e à ausência de diretrizes gerais válidas para as várias áreas governamentais” (SALLUM JR. e KUGELMAS, p. 275).

Sob essa estrutura, o Ministério dos Transportes ficou a cargo do PL, durante o Governo Lula, a quem coube dirigir o Ministério dos Transportes, a princípio através do político mineiro Anderson Aduato, eleito deputado federal pela primeira vez em 2002. Logo nos primeiros dias de Governo, o Ministro causou o primeiro constrangimento de caráter ético ao

⁷⁴ “...notamos a importância relativa conferida aos técnicos e políticos durante as duas administrações. É óbvia a preferência de FHC por ministérios com perfil não-partidário vis-à-vis as escolhas promovidas por Lula. Nesse sentido, vale mencionar uma das características mais permanentes de governos de orientação de centro-esquerda, qual seja, a se conferir prioridade aos partidos e à política na montagem de gabinetes, diferentemente de governos de orientação liberal, nos quais a despolitização de áreas importantes da administração é vista como sinônimo de boa governança” (SANTOS, VILAROUCA e MANTOVANI, 2007, p. 163/164)

Governo Lula, ao ter envolvido seu nome e de seu assessor em CPI na cidade mineira de Iturana. Mas continuou.

O plano do Governo Lula para o Ministério era vago. A carência de recursos para o subsetor contrastava com a estratégia macroeconômica do Ministro Pallocci: promover um duro aperto fiscal e monetário logo no primeiro ano de Governo. Mencionava-se uma herança de R\$ 700 milhões – atribuídos a serviços realizados e não pagos nos exercícios anteriores. Com atrasos de pagamento e obras paralisadas, segundo o Ministro Adauto, em 2003 as empreiteiras também forçaram renegociações com o Governo, paralisando trechos de obras com vistas a “forçar uma revisão dos valores contratados”. Ao diagnóstico sobre o aperto financeiro se somava a afirmação de que “80% das rodovias brasileiras têm mais de 10 anos e que estão chegando ao limite do suportável”, o que impunha a “imediata recuperação dos trechos críticos de rodovias”, prioritário em relação a qualquer novo projeto de infraestrutura rodoviária⁷⁵.

Ademais, o Ministro dirigira, em sua posse, críticas à extinção do DNER e criação do DNIT como “mera troca de nomes”, complementando que, sem prejuízo de se apontar os equívocos cometidos pelos dirigentes do DNER, “os engenheiros e funcionários da administração não poderiam ter sido alcançados por uma decisão desta natureza”, sem, porém, um claro diagnóstico sobre o que de errado haveria no marco institucional (ADAUTO, 2003). O Governo procurava superar o vazio de diagnóstico com a diretriz geral de “mudança na matriz de desenvolvimento, pela construção de um sistema de integração multimodal que diminuísse a atual dependência do transporte rodoviário e ampliasse a participação dos modais ferroviário e hidroviário” (CGU, 2004, p. 345). Por fim, o Ministério também anunciava, em seus primeiros meses de gestão, críticas sobre a desatualização dos estudos para a 2ª etapa de concessões rodoviárias⁷⁶.

b) A estratégia de financiamento e de coordenação do investimento no primeiro mandato: a CIDE e o PPI.

Sob forte aperto fiscal, a seletividade na escolha dos investimentos foi um discurso que adotou o Governo já nos primeiros dias – e que teve um custo elevado. O “Avança Brasil”

⁷⁵ Folha de São Paulo, 22/08/2003.

⁷⁶ “Os editais de licitação para os trechos relativos à 2ª etapa do Programa, oriundos do governo anterior, estavam baseados em estudos de viabilidade econômico-financeira que se tornaram obsoletos quanto ao volume de tráfego projetado e à necessidade efetiva de investimentos, ensejando falta de segurança, principalmente quanto aos valores máximos admissíveis de pedágio” (CGU, 2004, p. 345)

legara ao um conjunto de obras em andamento, que não tinham assegurado fluxo de recursos para sua finalização imediata. Outros tantos projetos já destinados a iminente licitação foram sustados no primeiro dia da nova gestão, com a decisão ministerial de suspender 60 processos licitatórios. Assim, criticando a fragmentação dos esforços orçamentários, a estratégia adotada foi priorizar a recuperação da malha, deixando paralisados outros empreendimentos de expansão.

O andamento dos projetos dependia, no entanto, de outro tema cujo desenrolar, ao fim do Governo FHC, era de incerteza ao subsetor: a CIDE. Os vetos ao projeto de lei negociado ao fim de 2002 eram, desde o início do Governo, objeto de reclamações do Congresso Nacional e dos atores privados, entre eles transportadores de cargas e empreiteiros de obras públicas – a esta altura em negociação com o Ministério dos Transportes para o pagamento de dívidas com o DNIT. O próprio Ministro passou a defender, a partir de março de 2003, a destinação de recursos da CIDE para investimento em transportes, e não para despesas com pessoal e pagamento de precatórios, como, segundo o próprio, vinha ocorrendo. A primeira disputa se deu na votação da LDO, quando foi acordado na Comissão Mista de Orçamento que 30% dos recursos da CIDE seriam garantidos na LOA de 2004 para a infraestrutura de transportes. O dispositivo caiu por pressão do Ministério da Fazenda e não constou da LDO finalmente aprovada em Plenário. O tema se tornou palpitante, porém, nas discussões da reforma tributária que o Governo encaminhou ao Congresso ainda no primeiro semestre de 2003. Governadores e Prefeitos pleiteavam o compartilhamento das receitas obtidas com a CIDE e a CPMF. Após longo período de indefinição, o Presidente Lula e o Ministro Pallocci concordaram em destinar 25% da receita da CIDE aos estados, para investimentos em rodovias.

Em setembro de 2003, o Congresso aprovou o texto principal da Proposta de Emenda Constitucional n. 41, que estabelecia a referida destinação aos estados, da qual 25% deveriam ser transferidos aos municípios. Os recursos repassados aos entes subnacionais ficariam vinculados a investimentos em transportes, mas os valores da CIDE estariam sujeitos à Desvinculação de Receitas da União (DRU) – isto é, ao contingenciamento. Os critérios de repartição seriam estabelecidos em Lei específica. Os Municípios contestaram a proposta, que fora fechada em acordo com os Governadores. Mas a PEC foi aprovada como Emenda Constitucional n. 42, em dezembro de 2003. Em janeiro de 2004, o Presidente editou a Medida Provisória n. 161, regulamentando-a. Os critérios para distribuição da CIDE foram (i) 40% de acordo com a extensão da malha pavimentada federal e estadual no Estado; (ii) 30%

conforme consumo de combustível no Estado; (iii) 20% em consonância com a população; e (iv) 10% distribuídos uniformemente entre os Estados. Na própria MP, o Governo fixava os percentuais cabíveis aos Estados para 2004, atribuindo ao TCU a competência para fazê-lo nos exercícios seguintes.

Mas dois pontos da MP causaram polêmicas com os Governadores. Primeiro, a não exclusão dos recursos repassados pela CIDE da receita corrente líquida dos estados. Era sobre a RCL que incidia o pagamento feito pelos Estados à União relativo às dívidas estaduais, conforme o acordo de renegociação das dívidas dos Estados. Assim, parte dos recursos da CIDE seria devolvido à União na forma de pagamento das dívidas estaduais. Para que isso não ocorresse, os Estados postulavam a previsão dessa exclusão no texto da Lei, o que fora acertado com a União no acordo da reforma tributária. Segundo, para assegurar a aplicação dos recursos da CIDE na infraestrutura de transportes, pela redação da MP os Governos estaduais deveriam, a cada exercício, apresentar programa de trabalho a ser aprovado pelo Ministério dos Transportes. As negociações evoluíram favoravelmente aos Estados, permitindo a conversão da MP em Lei em maio de 2004. A solução foi o aumento do repasse da CIDE para os Estados de 25% para 29%, mediante a PEC paralela da Reforma Tributária, promulgada como EC n. 44 em junho de 2004. De outro lado, a Lei n. 10.866/2004, resultante da conversão da MP, findou por excluir o poder do Ministério dos Transportes para aprovar os programas de trabalho estaduais. A este caberia apenas publicá-los, assim como suas eventuais alterações. Os Estados, assim, ganharam nas discussões sobre a CIDE: garantiram direito ao compartilhamento, ampliaram a proporção do repasse e asseguraram autonomia para decidir sobre os objetos de investimento – sem assumirem qualquer encargo adicional pela malha rodoviária.

Após a regulamentação da CIDE, contudo, o Governo patinava nos investimentos setoriais. As obras herdadas do “Avança Brasil”, em cujo vigor, é verdade, foram multiplicados os trechos iniciados sem recursos orçamentários, tinham sido em boa medida paralisadas. Um bom retrato disso é a situação dos contratos anteriores a 2002 ao fim do ano de 2004: de 479 contratos de obras das mais diversas vigentes, 47% estavam paralisados – dos quais 78% se referiam ao quadriênio 1999–2002. Para piorar, o DNIT – mesmo com uma carteira de obras imensa paralisada – já havia contratado mais de 200 novos trechos – parte considerável para obras de manutenção e emergenciais, é verdade, mas cerca de 15% para obras de construção e adequação. Enfim, não apenas o investimento era baixo e a carteira de

obras paralisadas era grande, mas também não havia um controle seletivo dos investimentos prioritários⁷⁷.

Sob este cenário, ao fim de 2004, surgiu o Projeto Piloto de Investimentos, ideia originária do Ministério da Fazenda, que partia do princípio de que, pressuposta a restrição fiscal, era necessário aprimorar a qualidade do gasto, garantindo um fluxo financeiro compatível com o cronograma das obras prioritárias. Assumia-se o aprendizado obtido com o “Avança Brasil” de que a certeza do fluxo financeiro dos projetos era condição *sine quo non* para sua adequada gestão, mas também que o esforço deveria ser destinado a um conjunto mais seletivo de empreendimentos.

O primeiro e principal desafio para implementação do PPI era assegurar sua compatibilidade com as metas fiscais, mormente as metas de *superávit primário*. Para tanto, o Governo iniciou negociações com o FMI, com o qual vigia o acordo celebrado no ano de 2002, dentre cujas cláusulas constavam as metas de superávit primário, obtendo o aval da entidade para excluir um seletivo grupo de investimentos do cálculo realizado para fins de apuração do resultado primário.

O acordo negociado com o FMI entre o final de 2004 e início de 2005 com as autoridades dos Ministérios da Fazenda foi divulgado em fevereiro de 2005. A base para a sua aprovação era a adoção de um critério mais rigoroso, de corte econômico, para seleção dos projetos: apenas comporiam o PPI projetos cuja rentabilidade avaliada de acordo com Estudo de Viabilidade fosse superior ao rendimento da taxa SELIC, que remunerava os credores do Governo. A seleção seria baseada em análise custo-benefício, impacto econômico e retorno fiscal, considerando os seguintes critérios: (i) gargalos em infraestrutura e logística; (ii) alavancagem da competitividade do País; (iii) conclusão de projetos em andamento; (iv) manutenção/Recuperação de ativos já constituídos; (v) sinergias (buscar reforço entre os projetos); (vi) projetos com forte potencial para gerar retorno econômico e fiscal no médio prazo; e (vii) sustentabilidade fiscal (desoneração das contas públicas e eficiência na arrecadação).

Passaria a contar, também, com uma inovação lançada em 2005 pela SPI, do Ministério do Planejamento: a análise de viabilidade dos projetos de grande vulto teria de ser atestada pela Comissão de Monitoramento e Avaliação do PPA, através de critérios técnicos

⁷⁷ Dados do banco de dados RAFFO do DNIT, de 2004.

de avaliação dos estudos. Uma regra adicional passou a fazer parte da LOA de 2005 que findou por ser muito importante para a eficiência da alocação orçamentária do PPI: o conjunto de empreendimentos do programa passava a estar sujeito ao remanejamento de 30% a livre disposição do Poder Executivo e não 10%, como os demais programas, cujo remanejamento é por subtítulo – no PPI, a regra se aplicaria a todo o remanejamento *entre os subtítulos do PPI*, conferindo muito mais flexibilidade.

O processo se iniciou com a solicitação de proposta aos setoriais pelo Ministério da Fazenda. Ato contínuo, a Casa Civil, com José Dirceu à frente, que rivalizava com Pallocci na liderança do Governo, logrou que o sistema de monitoramento incluísse também Casa Civil e Ministério do Planejamento, constituindo um Grupo Executivo com coordenação compartilhada. A este grupo cabia comandar o sistema de gestão estratégica, que garantiria a seletividade dos empreendimentos, o monitoramento intensivo, com foco no resultado, a elaboração de cronograma físico-financeiro prévio ao empenho, o estabelecimento de diretrizes e condicionalidades e um processo específico para empenho e pagamento, sem contingenciamento (CARVALHO, 2006). Assim foi constituída uma carteira de 97 projetos para execução entre 2005 e 2007, num montante inicial de recursos previstos de aproximadamente R\$ 10,8 bilhões, em reais de 2009, que perfaziam o investimento médio de 0,15% do PIB/ano.

A carteira foi ampliada durante os anos, apesar da exclusão de alguns projetos de “baixa aderência aos requisitos do PPI, em função, por exemplo, de custos muito superiores aos estimados no processo de seleção” (SPI, 2006). Ao fim de 2005, a carteira contava com 132 projetos. O subsetor rodoviário era majoritário: para o ano de 2005, de um total de R\$ 4,4 bilhões de dotações do PPI, em valores de 2009, somente o modal rodoviário contava com 65% do total.

Como principal objetivo do PPI, o setor de transportes contou também com uma governança diferenciada. Foram criadas equipes formadas por profissionais do Ministério dos Transportes e do DNIT, encarregados de verificar as evoluções física e financeira e os resultados alcançados, acompanhar o cumprimento das metas parciais e totais, identificar os riscos nas áreas ambiental, político-institucional e jurídico-administrativa, coletar informações para a tomada de decisões baseada em fatos atualizados e confiáveis e auxiliar na consecução das ações voltadas para o produto final desejado (SPI, 2006). Os objetivos do PPI rodoviário eram, essencialmente, de manutenção e expansão da malha. No primeiro plano, a meta era

recuperar 11,3 mil km da malha, mediante contratos de restauração ou gestão terceirizada (PIR IV ou CREMA). No segundo ano, essa meta foi ampliada para 17,8 mil km e, ao fim de 2006, para 20,1 mil km.

A gestão terceirizada procurava dar sequência ao programa de CREMA lançado pelo DNER ainda em 2001. Assimilada a insegurança no fluxo de recursos, que a CIDE ainda não conseguira minorar, o DNIT lançou em 2003 o Programa Integrado de Revitalização – PIR IV, simplificação do Crema, para trechos onde não houvesse danos estruturais ao pavimento, também com contratos por preço global, com duração de dois anos e remuneração atrelada ao atendimento de indicadores de desempenho. Embora uma simplificação do CREMA, o PIR IV procurava, em tese, preservar a natureza de contrato por resultados. Esta ciência do caráter provisório do PIR IV era clara no lançamento do PPI, que previa “a transição gradativa das contratações do tipo PIR-IV para o tipo CREMA, permitindo-se, deste modo, intervenções mais substantivas associadas à manutenção das vias e que garantem a qualidade do pavimento por um prazo de 5 anos” (SPI, 2006, p. 31). A transição ocorreria lentamente durante o PPI: em junho de 2005, a proporção de contratos de PIR IV na meta do PPI era 68%, caindo para 60% ao fim de 2006. O CREMA ampliou sua participação no período de 12% para 20% (SPI, 2006; 2007).

A execução da recuperação no PPI, entre 2005 e 2006, ficou aquém do esperado: alcançaram-se 7,3 mil km de recuperação. Assim, foram executados até o fim de 2006 aproximadamente 64% da meta original e 36% da meta revisada, que fora estabelecida para até o fim de 2007. A execução financeira do PPI é condizente com essa execução abaixo do esperado: em 2005, de um total autorizado de R\$ 1,2 bilhões, apenas 40,9% foram de fato pagos; em 2006, de R\$ 618,8 milhões autorizados, foram pagos 55,4%. Ambos os anos geraram um grande volume de Restor a Pagar não processados, isto é, empenhos emitidos mas sem execução dos serviços.

A expansão da malha, em 2005, contemplava quatro projetos, aos quais foram acrescidos mais oito entre 2005 e 2006. A meta original de 1.069 km foi ampliada para aproximadamente 2.047 km entre 2005-2007. Desses totais, foram executados até o fim de 2006 aproximadamente 34% da meta original e 19,5% da meta revisada em 2006, também prevista para até o fim de 2007. A execução financeira ficou bem aquém do previsto, indicando que os resultados tampouco foram os esperados. Em 2005, de um total autorizado de R\$ 1,1 bilhão, foram pagos 30,6%; em 2006, de um montante de R\$ 1,26 bilhões,

efetivamente pagos foram 31,5%. O montante empenhado e não liquidado (RAP não processado) também foi muito elevado.

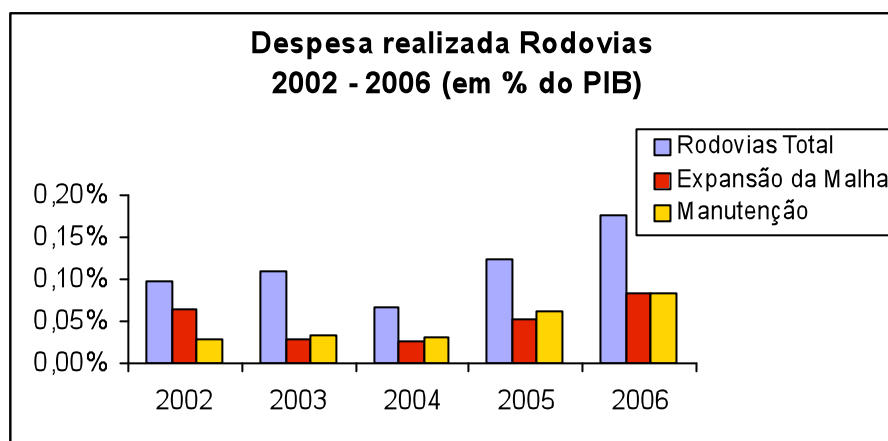
Quadro 18: Metas e Resultados do PPI (2005-2006)

Programa	Unidade de Medida	Meta	Resultado até 2006
Restauração	Km	20,1 mil	7,3 mil
Expansão da Malha	Km	2.047	399

Fonte: MPOG/SPI

O PPI foi bem sucedido em garantir recursos para as obras prioritárias, ou seja, a eficiência orçamentária foi alta; mas a execução foi baixa. É revelador, ainda, que não foi preciso descontar nesses primeiros anos as despesas do superávit primário. Isto é: a maior eficiência orçamentária foi garantida pelo não contingenciamento, e não pelo expediente de excepcionar as despesas do superávit primário. Observando-se a evolução da malha rodoviária federal pavimentada no PNV entre 2003 e 2006, houve uma tímida ampliação de 940,9 km, equivalentes a uma média anual de 235,2 km. Esses dados são refletidos nas despesas efetuadas no período:

Gráfico 23 – Despesa realizada em rodovias – 2002 - 2006

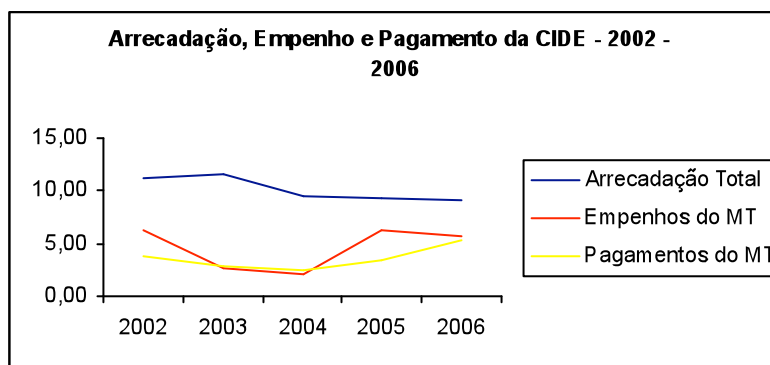


Fonte: MT

A despesa se mantém muito baixa em 2003 e 2004 (0,11% e 0,07% do PIB, respectivamente), recuperando-se a partir de 2005 e, principalmente, 2006, quando alcançam, respectivamente, 0,12% e 0,18% do PIB, reflexo dos gastos efetuados com o PPI, embora, como visto, aquém do esperado. A criação da CIDE, assim, não garantiu a expansão do investimento em rodovias entre 2003 e 2004, até porque, como revela o gráfico abaixo, a arrecadação, até 2005, ficou muito acima dos recursos empenhados para o Ministério dos

Transportes. Apenas a partir de 2005 que se aproximam as linhas de arrecadação e empenho do MT:

Gráfico 24 – Arrecadação, Empenho e Pagamento da CIDE



Fonte: MT

Também esse tema se manteve polêmico entre 2003 e 2006. O gráfico acima já revela que, nos anos de 2003 e 2004, foi ampliada a distância entre arrecadação da CIDE e destinação ao Ministério dos Transportes. Isso tinha uma explicação: a partir de sua regulamentação, a CIDE estava sujeita à DRU e, de fato, para tal fim foi utilizada intensamente até 2005. Como já observamos, tanto TCU quanto Congresso haviam apontado, em 2002, o desvio na destinação de recursos da CIDE. O Tribunal manteve e intensificou as críticas, como registrado no Acórdão n. 686/2006, o qual conclui que “a aplicação na área de transportes dos recursos provenientes da CIDE - Combustíveis sofreu forte queda, no período 2003 – 2005, embora, em valores absolutos, o montante aplicado, em 2005, tenha sido maior do que o aplicado, em 2002”. Antes mesmo, o Ministro Marcus Vinícius Vilaça, no Acórdão n. 1857/2005, criticou o desvio de recursos da CIDE para finalidades alheias àquelas previstas quando de sua instituição.

Nessa decisão, o TCU determinou à Secretaria de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento que se abstinhasse de adotar um artifício comum nos anos antecedentes: alocar recursos “para ações que não apresentem relação direta com os programas finalísticos de transportes e meio ambiente”; além disso, recomendava-se que não se destinassem recursos da CIDE para a reserva de contingência, assim como se excluíssem esses recursos da limitação de empenho estabelecida anualmente no decreto de contingenciamento. Assim, o TCU foi paulatinamente impedindo ou constringendo os artifícios do Executivo para utilização dos recursos da CIDE para cumprimento do superávit primário. A trajetória identificada no gráfico acima confirma essa hipótese, ratificada por Acórdãos posteriores do TCU – de fato, a diferença entre arrecadação e despesa se reduz a

partir de 2005, embora jamais o Executivo tenha deixado de aplicar a DRU aos recursos da contribuição.

Para além das disputas com a Fazenda, o PPI, a partir de 2005, fragilizou o argumento do rodoviarismo: mesmo com recursos garantidos, o desempenho financeiro ficou bem aquém do disponibilizado, afastando o argumento a favor da maior vinculação da CIDE, afinal, o DNIT era incapaz de gastar o orçamento que lhe fora assegurado e não contingenciado no biênio 2005/2006.

Outra importante informação se extrai da composição do gasto público em rodovias: as despesas com a manutenção da malha se elevam mais, em 2005 e 2006, do que a expansão. Em 2005 e 2006, chegam a 0,06% e 0,08% do PIB. Esta reversão parece refletir mais do que a mera escolha do Governo do momento: apesar da prioridade anunciada pelo Ministro Aduato já nos primeiros dias de Governo, a qualidade da malha rodoviária, que piorara no Governo FHC, alcançou o pico de má qualidade na série histórica do DNER no primeiro mandato do Governo Lula: entre 2003 e 2005, a proporção de rodovias em má qualidade alcançou impressionantes 48%.

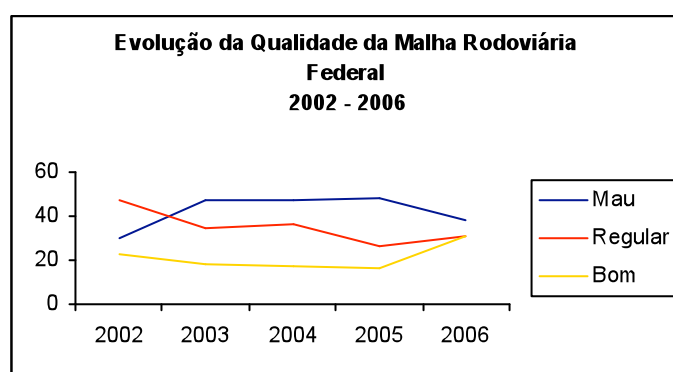
Apenas houve uma melhoria em 2006, refletindo medidas de urgência tomadas pelo Governo neste último ano. Ao fim de 2005, com efeito, o Governo procurou dar uma resposta ao estado de calamidade das rodovias, criando o Programa Emergencial de Trafegabilidade e Segurança nas Estradas – Petse, destinado à realização de intervenções emergenciais para a recuperação de pavimentos e execução de serviços complementares. A criação do Petse tinha como fundamento uma situação de calamidade, declarada formalmente pelo DNIT, que inclusive justificava a dispensa de licitação para uma parcela da malha não coberta por contratos existentes – num montante pouco superior a 7 mil km. Mas abrangia também outros 19 mil km em relação aos quais existiam contratos “oriundos de procedimento licitatório legal, em andamento e/ou paralisados por falta ou insuficiência de recursos, e poderão ser executados por meio de créditos orçamentários extraordinários, na forma da legislação vigente”.

Esse total foi posteriormente alterado mais de uma vez, ficando a meta do Petse sempre em torno de 25 mil km. O Petse foi logo cercado de polêmicas, sendo objeto de inúmeros ataques da oposição. Seu lançamento ocorria num ano eleitoral, com montante superior a R\$ 400 milhões de reais autorizados por meio de créditos extraordinários, isto é, liberados por Medidas Provisórias, cuja aplicação ocorreria mediante contratos já existentes

ou dispensas de licitação. O Ministério dos Transportes procurara mitigar as críticas: de um lado, no caso das dispensas com licitação, as empresas deveriam oferecer um desconto mínimo de 20% em relação aos preços da tabela referencial do DNIT, o SICRO; e sugeriu à Casa Civil a solicitação formal para que o TCU acompanhasse o programa.

Assim foi feito: o TCU realizou fiscalização especial sobre o Petse e desferiu, em maio de 2006, duras críticas à gestão do programa. Entre os apontamentos da Secob, 47,5% dos contratos auditados tinham irregularidades graves que recomendavam paralisação; 44,6% dos trechos selecionados não teriam a emergência alegada pelo DNIT para justificar as dispensas de licitação. Apontavam-se ainda a celebração de contratos verbais e revisão de preços de contratos antigos. Por último, o Tribunal identificava serviços de má qualidade realizados ou não adequados para os objetivos do programa (Acórdãos n. 686/2006 e 1973/2006). O programa emergencial durou até novembro de 2006, realizando serviços de urgência em aproximadamente 24,5 mil km de rodovias federais, aproximadamente 42% da malha federal pavimentada. Sem prejuízo das críticas do TCU sobre suas irregularidades e ineficiências, a melhoria na qualidade do pavimento em 2006 refletiu os serviços emergenciais do Petse, com a ampliação das rodovias em estado regular ou bom e a diminuição para 38% das rodovias em mau estado. Em 2007, cairia para 18%.

Gráfico 25 – Evolução da Qualidade da Malha Rodoviária Federal – 2002 - 2006



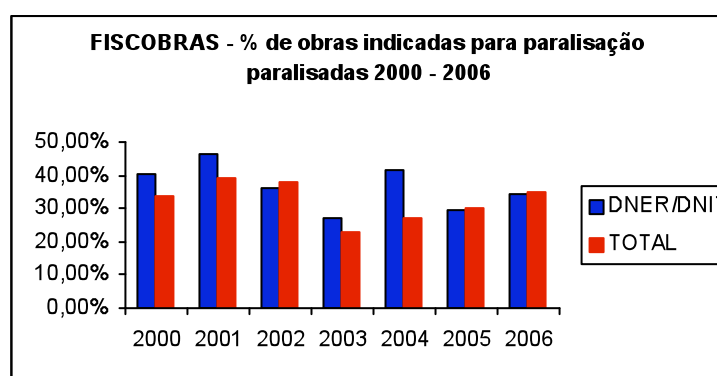
Fonte: DNIT

Assim, o PPI, em seus dois primeiros anos de vigência, mostrou reflexos na ampliação do gasto em comparação com o biênio 2003 e 2004, mas estava longe de ser classificado como um sucesso. O Grupo Executivo do PPI constatou – como já estivera presente no “Avança Brasil” – falhas que impediram o sucesso do programa. A principal delas era a baixa capacidade dos órgãos setoriais, que ficavam explícitas nas dificuldades na elaboração de projetos, realização de licitações, gestão de contratos. Os Relatórios de Situação do PPI

punham em evidência, também, as dificuldades de articulação entre os órgãos federais, de gestão do processo de licenciamento ambiental, bem como de superar as irregularidades apontadas pelos órgãos de controle.

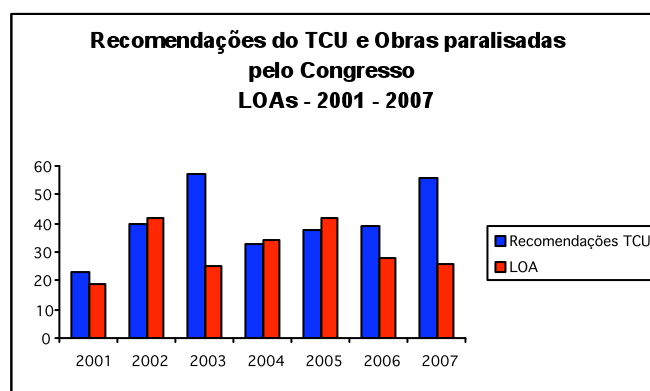
Um importante exemplo podemos deduzir das recomendações de paralisação emitidas anualmente pelo TCU, desde 2000, para constar da LOA. A participação do DNER/DNIT no total das fiscalizações varia entre 28% e 26% entre 2000 e 2004, ampliando-se para, respectivamente, 48% e 63% nos anos de 2005 e 2006, o biênio do PPI e o ano do Petse. Manteve-se elevada a proporção de irregularidades detectadas nas fiscalizações realizadas no DNER/DNIT, que oscilam entre 27% e 41% entre 2003 e 2006. A melhoria entre 2005 e 2006 deve ser relativizada porque também aumentou muito o número de fiscalizações realizadas, ou seja, crescerem bastante as recomendações de paralisações, que saltaram de 38 em 2004 para 56 em 2006.

Gráfico 26 – Proporção de obras indicadas para paralisação pelo Governo e TCU



Fonte: TCU

O rigor do Congresso na análise das recomendações do TCU variou. Em 2005 e 2006 (Leis de 2006 e 2007), o Congresso paralisou bem menos do que indicara o TCU; em 2003 e 2004 (Leis de 2004 e 2005), foi mais rigoroso do que o Tribunal. Observe-se que, justamente no biênio 2005 e 2006 foi que o Presidente Lula ampliou sua base de sustentação, acolhendo o PMDB.

Gráfico 27 – Recomendações do TCU e Obras paralisadas pelo Congresso

Fonte: TCU e LOAs

Assim, o controle do TCU manteve-se forte no DNIT e, as paralisações, ainda freqüentes. O licenciamento também ganhou espaço na agenda. Neste período, o Governo nomeou como Ministra Marina Silva, com fortes conexões com os movimentos sociais engajados na defesa do meio ambiente, bem como conferiu maior poder a esses movimentos em órgãos importantes no processo de licenciamento – de suas anuências dependem o desfecho favorável ao empreendedor - a exemplo de IBAMA, Fundação Palmares (comunidades quilombolas), INCRA (assentamentos de reforma agrária), FUNAI (indígenas), IPHAN (patrimônio histórico) e ICMBIO (áreas de preservação ambiental). O licenciamento cresceu bastante, mas também suas demandas sobre ele.

Entre 1998 e 2007, o total de licenças anuais se amplia de 48 para 184 – e o IBAMA se firma como órgão mais rigoroso do que os órgãos estaduais em sua concessão. A principal licença, a prévia (LP), que atesta a viabilidade do empreendimento, permitindo o início dos processos de contratação, tem evolução tímida. O total de 23 LPs concedidas em um ano, recorde obtido em 2002, somente é alcançado em 2005, ficando os resultados abaixo disso nos anos de 2003, 2004 e 2006.

Um episódio retrata o endurecimento do processo: o embate sobre a pavimentação da BR-163 entre Cuiabá/MT e Santarém/PA, via de escoamento da produção agrícola do centro-oeste, contando com apoio dos produtores e dos governadores do Pará e do Mato Grosso. A BR 163 constara do “Avança Brasil”, com tímidos avanços, e, no início do Governo, mobilizara atores públicos e privados para sua priorização. A Ministra do Meio Ambiente, com apoio do Ministro da Integração Nacional, Ciro Gomes, associou-se aos movimentos

ambientais e conseguiu a sustação do processo de licenciamento, que foi precedido da criação de grupo interministerial, da elaboração do Plano da BR 163 Sustentável e de inúmeras medidas mitigadoras⁷⁸. Somente após intensa negociação logrou o Governo tirar a obra do papel.

Sob os efeitos das restrições de diferentes origens acima enumeradas, uma das constatações freqüentes do Governo ao fim do primeiro biênio do PPI era a de que a “restrição ao investimento não é somente financeira” e de que seria necessário “perseguir ganhos de eficiência”- “reduzir custos das obras e projetos, buscar sinergias, transferir projetos rentáveis ao setor privado” – além de “aprimorar a gestão setorial” (CARVALHO, 2006). Eram temas que voltariam à agenda no PAC, carro-chefe do segundo mandato do Presidente Lula.

c) A coordenação do investimento público no segundo mandato: PAC e PNLT.

O segundo mandato do Presidente Lula representou um duplo ajuste de rota: em primeiro, o Governo expandiu sua base de apoio, incorporando o PMDB inteiro na coalizão presidencial, de modo a lhe garantir a estabilidade parlamentar que faltara no primeiro mandato; em segundo, superada a disputa entre Casa Civil e Fazenda, foi acentuado o caráter desenvolvimentista do Governo, apesar de mantidas as bases macroeconômicas que vinham desde 1999. Assim, ampliaram-se os Ministérios dos partidos coligados e o controle exercido por estes sobre as estruturas governamentais⁷⁹. A este arranjo, o Governo acrescia um fortalecimento gerencial da Casa Civil como órgão coordenador dos programas de Governo, exercendo, em auxílio à Presidência, a função de “arbitramento constante” imposto pela

⁷⁸ Conforme explicita a ministra: “A BR-163 foi considerada de altíssimo impacto ambiental e nós levamos para o presidente Lula – e, à época, ao ministro-chefe [da Casa Civil] José Dirceu – várias questões que diziam que a estrada não poderia ser feita (...) E havia um consórcio privado que estava articulado junto com as prefeituras, junto com os governos estaduais, para fazerem a estrada. E nós levamos as observações de que a estrada não poderia ser feita. Imagina-se que isso cria um certo tensionamento entre a área ambiental e a área de infraestrutura. Mas também, baseados na idéia do planejamento ambiental, nós levamos algumas equações que, se resolvidas, a estrada poderia ser feita. Uma delas já estava resolvida: a sociedade organizada, mobilizada, desde organizações não-governamentais às comunidades locais, instituições de pesquisa e até alguns representantes políticos, já diziam também que a estrada era importante, desde que se fizesse um programa de desenvolvimento sustentável para toda a área de abrangência da BR-163. (...) Tudo isso foi acatado pelo governo. (...) A licença está dada e eu estou, digamos, muito ansiosa para que essa estrada comece a ser feita, não é?” (Entrevista ao Programa Roda Viva. Disponível em < <http://www.tvcultura.com.br/rodaviva/programa/pgm0996>>. Acesso em 15/01/2011.

⁷⁹ De acordo com D’Araujo e Lameirão (2009), o PT ocupara inéditos 60% das pastas ministeriais no primeiro mandato, proporção reduzida a 50% no segundo. O PMDB, que no início do primeiro mandato sequer participara do Governo, sempre aumentou sua participação, chegando ao número de 7 pastas no segundo Governo Lula.

miscelânea de interesses que compunham a administração. Esse fortalecimento se inicia desde o lançamento do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, mas é impulsionado forte e permanentemente no período em tela – em especial na medida em que ficava clara a escolha, pelo Presidente, da Ministra-Chefe da Casa Civil, Dilma Rousseff, como candidata do PT a sua sucessão.

O caráter desenvolvimentista, ou liberal-desenvolvimentista, na expressão de Sallum Jr. (2008), para ressaltar a preservação das bases macroeconômicas herdadas do Governo anterior, já se fizera presente nos últimos anos do primeiro mandato. Essa moderada inflexão desenvolvimentista se fez sentir em medidas como a ampliação da capacidade de empréstimo do BNDES, mas também na adoção de políticas mais ativas de apoio a empresas para sua consolidação como “campeões nacionais”⁸⁰. Outro traço do desenvolvimentismo que aflorou no segundo mandato foi uma maior flexibilidade da política fiscal, por meio de medidas como a diminuição do superávit primário, a extensão da possibilidade de dedução de investimentos em infraestrutura do cálculo do superávit primário, a exclusão de empresas estatais do cálculo e o aporte de recursos do Tesouro no BNDES, subterfúgio que também permite a ampliação do ativismo estatal mediante financiamento, sem afetar o indicador oficial de saúde das contas públicas.

A inflexão desenvolvimentista foi ensaiada no final do primeiro mandato, assimilando as críticas do empresariado. A CNI (2005), ao final de 2005, lançara a “Agenda Mínima para a Infra-Estrutura”, que se destinava a apresentar a pauta da indústria nesse campo, criticando o baixo nível dos investimentos, a concentração no modal rodoviário, a letargia do programa de concessões e a sobreposição de competências entre Ministério e Agência. Era consenso nos meios empresariais que o primeiro mandato do Governo Lula fora não apenas tímido nos investimentos públicos, como também deixara a desejar nas medidas institucionais. Esse diagnóstico não passava despercebido no próprio Governo. Duas medidas paralelas eram

⁸⁰ Sallum Jr. assim explica a referida inflexão: “De qualquer modo, o governo vem ampliando a intervenção estatal por outros mecanismos, mas *sem obedecer a regras gerais*. Além de aumentar a capacidade de emprestar do BNDES – banco oficial destinado a financiar no longo prazo e a juros baixos – o governo tem tomado um conjunto de iniciativas fragmentadas que permitem *recuperar as empresas estatais remanescentes*, permitindo que façam *parcerias*, associem-se a empresas privadas para realizar investimentos. Além disso, em nome do «nacional» vem usando o seu poder econômico e normativo para aumentar o poder de competição de empresas locais na competição com multinacionais em território brasileiro (caso do setor de telecomunicações). Mais: sua intenção é aumentar a capacidade das empresas nacionais de se expandirem no Exterior por vários mecanismos ainda não bem definidos. Haveria, é claro, que examinar com mais cuidado as nuances deste novo ativismo estatal, mas parece claro que estamos diante de uma inflexão desenvolvimentista. E para que fique claro: inflexão liberal-desenvolvimentista, pois o próprio processo político expeliu do governo o núcleo de nacional-desenvolvimentistas à antiga que dirigia o BNDES no primeiro governo Lula.”

tomadas para aprimorar a capacidade de coordenar investimentos na infraestrutura em geral e de transportes em particular. A primeira delas advinha do Presidente, que ordenara, ao fim das eleições, que a Casa Civil liderasse, em conjunto com os Ministérios da Fazenda e do Planejamento, a elaboração de um programa que contemplasse medidas de estímulo ao investimento, em especial em infraestrutura, para o período entre 2007 a 2010, que permitisse um crescimento mais acelerado do país. Com curto período de tempo, foram realizadas reuniões de apresentação, pelos Ministérios, de suas propostas de investimentos para os anos subseqüentes.

Os projetos aprovados, em conjunto com as medidas institucionais e de desoneração tributária, compuseram o PAC, anunciado pelo Presidente em seu discurso de posse como o carro-chefe do segundo mandato, que se distinguiria pela prioridade a ser conferida ao crescimento, para o que era necessário “desobstruir os gargalos” e “romper as amarras” para “ampliar e agilizar o investimento público, desonerar e incentivar o investimento privado”. Em 22 de janeiro de 2007, a Ministra Chefe da Casa Civil apresentava o PAC, que partia da premissa de que o investimento em infraestrutura era condição para aceleração do desenvolvimento, com a superação dos gargalos, o aumento da produtividade e a superação dos desequilíbrios sociais e regionais. Para tanto, indicavam-se como necessários o planejamento estratégico de médio e longo prazos, o fortalecimento da regulação e da competitividade, as parcerias entre o setor público e o privado e, finalmente, a articulação entre os entes federativos. Três eixos eram selecionados para os investimentos: logística, energia e “social e urbano”. Para seleção das obras, os critérios eram o “potencial para gerar retorno econômico e social”, a “sinergia entre os projetos”, a “recuperação da infra-estrutura existente” e a “conclusão de projetos em andamento” – marcando uma diferença com a primazia do critério econômico no PPI, a seleção dos projetos do PAC baseava-se também em critérios sociais e regionais (ROUSSEFF, 2007).

Os projetos do PAC logístico foram categorizados de acordo com quatro objetivos: 1) aumento da eficiência produtiva de áreas consolidadas; 2) indução ao desenvolvimento em áreas de expansão de fronteira agrícola e mineral; 3) redução de desigualdades regionais em áreas deprimidas; e 4) integração regional sul-americana. Os investimentos do PAC Rodovias eram de R\$ 28,6 bilhões (dez/2009) de recursos fiscais do OGU entre 2007 e 2010. Estimava-se ainda que os investimentos privados proporcionados pelas concessões da 2ª etapa alcançariam, entre 2007 e 2010, R\$ 4,4 bilhões (dez/2009). Em 2008, o conjunto de metas iniciais foi acrescido por mais empreendimentos, cuja lógica norteadora, agora, era que

estivessem prontos para início, pois se vinculavam às medidas anticíclicas do Governo para superar a crise internacional. O voluntarismo político do Governo, assim ganhava espaço na gestão do PAC.

Para pôr em marcha o PAC, foi criada uma estrutura de governança composta por Casa Civil, Ministério do Planejamento e Ministério da Fazenda, integrantes do Comitê Gestor do PAC – CGPAC. No âmbito deste, foi criado o Grupo Executivo do PAC – GEPAC, cuja Secretaria Executiva foi ocupada pela Subchefe de Articulação e Monitoramento da Casa Civil, Miriam Belchior, contando com a participação das Secretarias do Tesouro Nacional e de Política Econômica, ambas do MF, e das Secretarias de Orçamento Federal e do Planejamento do Investimento, estas do MPOG⁸¹. Essa institucionalidade foi formalizada no Decreto n. 6.046/2007. Salas de situação, coordenadas pela Casa Civil, foram instituídas para as diferentes áreas de investimentos, delas participando os demais membros do GEPAC e os órgãos setoriais. Os níveis decisórios do sistema de monitoramento do PAC, assim, contemplavam o Comitê Gestor formado pelos Ministros; o Grupo Executivo, liderado pela Casa Civil; e salas de situação formada pelos técnicos do GEPAC e dos órgãos setoriais e demais envolvidos no processo de implementação. Na estrutura do PAC, era clara a liderança da Casa Civil.

O PAC fazia outra aposta: procurava pôr Ministros e Diretores como responsáveis pelos resultados de suas setoriais⁸². A aposta era que a responsabilização dos ocupantes dos cargos mais altos engendraria o aumento de sua capacidade burocrática. No Ministério dos Transportes, inicialmente se criou “um comitê de gerenciamento, uma unidade de gerenciamento e gerentes, replicando em nível setorial a estrutura do PAC, implicando em (SIC) envolvimento de diversas camadas hierárquicas, de secretário executivo ao corpo funcional”, sob a ideia de recuperar o conceito de gestão de projetos. Com dificuldades e sob questionamento da CGU – que interpretou a figura da gerência como responsável pela execução das ações, a cargo do DNIT – o comitê foi transformado em grupo gestor, assessorado por um Comitê Técnico de Informações, em substituição à unidade gestora e aos gerentes (YAMASAKI, 2008).

⁸¹ Posteriormente, a Secretaria de Acompanhamento Econômico, do Ministério da Fazenda, substituiu a SPE.

⁸² “O PAC pode até vir a pagar o preço de privilegiar a lógica setorial em detrimento de uma lógica de gerenciamento especial. Mas é preciso ter em mente que a missão do PAC é estruturar de forma eficiente as ações de governo, não se limitando a estruturar apenas um leque de ações.” (Entrevista de Bernardo Figueiredo, em Yamazaki, 2008)

O monitoramento incluiu, ainda, a publicação de “Balanços” trimestrais, em que era apresentada a evolução do PAC: desde as medidas institucionais até os principais empreendimentos, além de uma avaliação geral sobre o seu desempenho. O PAC herdava as medidas facilitadoras da execução orçamentária do PPI, como o remanejamento de 30% e a possibilidade de desconto do superávit primário⁸³. As rubricas referentes ao PAC ficaram submetidas a acompanhamento especial para empenho e liberações, com prioridade na execução orçamentária, embora a blindagem do contingenciamento fosse também ato discricionário dos órgãos centrais.

No curso da execução do PAC, outras medidas foram adotadas para simplificar a execução das obras. Em 2007, foi editada Medida Provisória, convertida na Lei n. 11.578/2007, que criava as “transferências obrigatórias”, figura jurídica que substituiu os convênios realizados no âmbito do PAC, gozando de processos de prestação de contas simplificados, bem como dispensando comprovação de regularidade do Estado ou Município para com a União. Também no âmbito dos convênios, o PPA 2008-2011 permitia que os limites mínimos de contrapartidas fixados na LDO fossem flexibilizados mediante justificativa do titular do órgão concedente. Outra flexibilização referia-se aos Estudos de Viabilidade Econômico-Financeira, cuja apresentação à CMA do Ministério do Planejamento era condição, desde a introdução do PPI, para o início de empreendimentos de grande vulto. Pelo Decreto n. 6.601/2008, o Executivo dispensava desse processo os empreendimentos do PAC, o que se desdobrou, em decisão do DNIT, na dispensa de EVTE para obras do PAC⁸⁴ - mais uma vez, contrastando com o critério econômico do PPI. Assim, a prioridade ao PAC foi estabelecida pela criação de um conjunto de mecanismos flexibilizadores, em especial nos aspectos orçamentário e de transferência de recursos para entes subnacionais.

O PAC procurava também reduzir o custo do investimento e responder a gargalos identificados no Avança Brasil e no PPI. Estavam presentes medidas de desoneração e aperfeiçoamento do sistema tributário, estímulo ao crédito e financiamento, melhoria do ambiente do investimento e medidas fiscais de longo prazo. Destacam-se, para a infraestrutura, as medidas de desoneração tributária para as obras; a desoneração dos Fundos de Investimento em Infraestrutura; a criação do Fundo de Investimento em Participação em Infraestrutura; a retomada ou proposição de projetos de Lei de Marco Legal das Agências

⁸³ A princípio, até o limite de R\$ 11,2 bilhões. Posteriormente, o limite foi ampliado até a possibilidade de desconto de todo o PAC.

⁸⁴ A rigor, a dispensa pelo DNIT contrariava o PNV de 1973, então em vigor, que exigia os EVTES.

Reguladoras, a regulamentação da competência da União, Estados e Municípios no licenciamento ambiental a para a agilização do processo licitatório; e a criação da carreira de Analistas de Infraestrutura.

Esta última fora um pleito dos Ministérios setoriais responsáveis pelas obras do PAC. O Ministério dos Transportes propusera ao fim de 2006 a ampliação de seu quadro funcional e a revisão do plano de cargos e salários. Foi bem sucedido na ampliação de seu quadro funcional por meio de concurso para analistas de infraestrutura. Outros pleitos não vingaram, como a proposta de criação de empresa ou fundação especializada em pesquisa e planejamento estratégico do setor de transportes, que buscava reviver os tempos áureos do rodoviarismo com o GEIPOT. O Governo foi bem sucedido nas medidas institucionais que não impunham maiores custos a terceiros, como a desoneração tributária e a criação da carreira de Analistas de Infraestrutura – mas as medidas legais atinentes a licenciamento ambiental, licitações e agências não avançaram – enfim, a agenda mais ousada de reforma de processos não caminhou.

Na esfera do Ministério, também 2006 foi marcado por uma inflexão setorial: o até então Secretário Executivo Paulo Sérgio Passos, experiente técnico que se tornou Ministro por ocasião do afastamento do titular, Alfredo Nascimento, para a disputa das eleições, encomendou à Secretaria de Política Nacional de Transportes a proposta de uma nova sistemática de planejamento setorial – inexistente desde o PRODEST do Governo Sarney. O Ministro procurava ter subsídios para discutir com Governos estaduais sobre projetos. A inspiração na experiência do PRODEST era óbvia: o objetivo era reintroduzir o planejamento setorial permanente, de caráter indicativo, que lhe fornecesse elementos para discussão com outros atores dentro e fora do Poder Executivo Federal⁸⁵ - a recuperação do planejamento em alguns estados criara uma pressão sobre o Ministério. Como deixava claro o Ministro, apesar da experiência positiva do “Estudo dos Eixos” levado a efeito pelo Ministério do

⁸⁵ É o próprio Ministro quem explicita essa inspiração: “No passado, o Ministério dos Transportes era considerado referência em planejamento de longo prazo. Esse merecido reconhecimento começou nos primórdios do GEIPOT, então Grupo Executivo para Integração da Política de Transportes, em 1965, época do “*Brazil Transport Survey*”, pioneiro estudo do sistema brasileiro de transportes financiado pelo Banco Mundial, chegando até o “Programa de Desenvolvimento do Setor de Transportes – PRODEST”, de 1986, plano multimodal que inovou com a participação dos secretários de transportes dos Estados brasileiros. Eram tempos em que o setor de transportes sabia que caminhos percorrer no futuro, em apoio ao desenvolvimento do País. Em que pese a relevante participação do mesmo GEIPOT na modelagem de transportes do “Estudo dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento” em 1998-99, conduzido pelo Ministério do Planejamento e pelo BNDES, a partir da década de 1990 o planejamento de transportes passou a sofrer progressivo processo de esvaziamento.” (MT, 2007)

Planejamento, o Ministério dos Transportes sofrera, desde a experiência do PRODEST, um processo de esvaziamento da função planejamento, que culminou com o fim do GEIPOT. Marcelo Perrupato, coordenador do PNLT no Ministério, expunha o contexto de criação do plano:

“Quando fomos montar o PNLT, em aliança com o Ministério da Defesa, o Paulo (Ministro dos Transportes) (...) chamou ex-secretários de transportes, os luminares do GEIPOT, e fizemos uma reunião na sala dele e ele falou que nós tínhamos que retomar o planejamento no Ministério, porque os Estados estavam se organizando, criando Planos Estaduais de Logística de Transportes, e ele não tinha nem vocabulário para conversar com eles (...) Estados como Minas Gerais e Bahia, as maiores malhas federais, organizaram os Planos que contavam com boa parte dos investimento estruturantes federal (...) (Entrevista concedida ao autor)

Entre as premissas adotadas pelo Ministério, o PNLT deveria ser um plano de Estado, e não de Governo, de que decorre seu horizonte temporal de 25 anos (2008 a 2023); o método deveria estar baseado em sistema de dados georreferenciado e análise macroeconômica compreensiva e consistente, que foi desenvolvida pela USP; deveria ser garantida a participação dos atores envolvidos, sendo convidados a colaborar “governos estaduais, com suas áreas de planejamento e de transportes, setores produtivos – agricultura, indústria, comércio, turismo – operadores de transportes, construtores e usuários”. Para Perrupato, que participara da experiência PRODEST no Governo Sarney, a inspiração era toda no planejamento do passado, com a diferença de que “hoje você conta com o setor privado, a divisão dos encargos, você tem mais relações interestitucionais que extrapola o setor público”⁸⁶.

Com apoio do DNIT e do CENTRAN – Centro de Engenharia de Excelência de Transportes, entidade criada no Ministério da Defesa e operacionalizada a partir de 2005 para realizar estudos técnico-científicos para o planejamento de transportes, entre meados de 2006 e início de 2007, foi instituído o Plano Nacional de Logística de Transportes – PNLT, lançado em sua primeira versão em abril de 2007. Sua elaboração foi precedida de encontros regionais, *workshops* e um encontro nacional, envolvendo os governos estaduais e as federações das Indústrias.

A ideia, portanto, era que o PNLT oferecesse “atualização e divulgação periódica de estratégias e diretrizes que possam orientar as intervenções dos agentes públicos e privados envolvidos com o setor dos transportes” (MT, 2007). O Plano identificava as principais

⁸⁶ Entrevista concedida ao autor.

necessidades para o setor de transportes, adotando uma abordagem multimodal, tendo como primeiro objetivo orientar as decisões de investimento do Governo. O Secretário de Política Nacional de Transportes, Marcelo Perrupato, identificou na proximidade dos lançamentos do PAC e do PNLT uma oportunidade para fortalecer o planejamento setorial, em vista da necessidade de apresentar uma carteira de projetos ao GEPAC. Apesar disso, o portfólio do PNLT mostrou-se muito flexível nas suas revisões posteriores, submetido como é a muitas rodadas de negociação.

Um segundo objetivo do PNLT era a maior integração multimodal, desta feita se explicitando para o cenário de 25 anos uma nova distribuição do transporte de cargas entre os modais rodoviário, ferroviário e aquaviário, em que a distribuição do modal rodoviário cairia de 58%, em 2005, para 33%, com crescimento dos outros modais. Símbolo da lógica multimodal do PNLT é o planejamento por meio de “vetores logísticos”, herdeiro das “rotas” do PRODEST e “corredores” do “Estudo dos Eixos”. Os nove corredores deste foram sucedidos por uma abordagem que procurava integrar as visões (1) macrorregional, (2) microrregional e setorial, (3) de corredores de transportes e (4) de sustentabilidade ambiental. Essa “nova configuração espacial” da economia brasileira era composta, assim, por sete vetores, cuja construção se baseou em estudos encomendados à USP para estimativa de demandas associadas ao serviço de transporte, com simulação de fluxos de transporte e custos de produção.

Apesar do destaque conferido pelo Ministério, o Plano gozou de uma institucionalidade ainda incipiente: foi apelidado de “versão preliminar” o documento divulgado em 2007, iniciado desde já um processo de reavaliação, cujos resultados foram apresentados na revisão dos investimentos em 2009 e, posteriormente, em 2010, após novas reuniões com os Estados, CONSENTRANS e CNI, para fins de elaboração do PPA do período 2011-2015. O próprio Secretário de Política Nacional de Transportes, Perrupato, reconhece: “pegamos o que era bom do passado, mas não conseguimos reproduzir essa cadeia (de planejamento), porque era tudo “amarradinho”, começava do alto e ia se desdobrando”. O PNLT continuou sofrendo não apenas em função da baixa institucionalidade do planejamento no subsetor – a própria SPNT vivia fase de estruturação, o Ministério não lograra “recriar” o GEIPOT, o CONIT não fora instalado até 2009 – mas, sobretudo, seu desdobramento em termos de planejamento e projetos no DNIT é embrionário e virtualmente inexistente; como nota Frischtak (2009, p. 331):

“...o planejamento é um processo que supõe força política para fazer crível o que está no papel, e movimentar atores públicos e privados. O MT, apesar dos

recursos, tem pouca densidade política neste sentido. Segundo, a experiência demonstra que este processo requer uma memória, acumulação de recursos e capacidade de execução, numa institucionalidade hoje ausente. O Dnit permanece distante de um órgão com capacidade efetiva de implementação de políticas e programas de investimento. Na prática funciona como maior gargalo dos investimentos públicos em transportes. É provável que a restrição vinculante aos investimentos em transportes de governo no plano federal seja a limitada capacidade do Dnit (...), com um modelo de gestão falho de levar adiante seu mandato, principalmente a elaboração de projetos, assim como a licitação, a fiscalização e a execução de obras rodoviárias ...“

Ainda assim, a existência de um portfólio de investimentos negociado conferiu um maior norte ao planejamento setorial. O PNLT indicou a priorização de investimentos até 2023. Coerente com o propósito de reorientar o transporte de cargas entre modais, os investimentos são concentrados em rodovias no primeiro período, o que se altera nas quadras subseqüentes:

Quadro 19: Investimentos em Rodovias previstos no PNLT

Período	PNLT 2007	%	PNLT 2009	%	PNLT 2010	%
2008 – 2011	R\$ 48,6 bi	58,2%	R\$ 46,8 bi	42,9%	R\$ 59,8 bi	44,9%
2012 – 2015	R\$ 15,1 bi	45,9%	R\$ 10,4 bi	12,4%	R\$ 39,6 bi	23,7%
2016 – 2023	R\$ 21,6 bi	25,4%	R\$ 12,4 bi	12,8%	R\$ 18,3 bi	17,4%

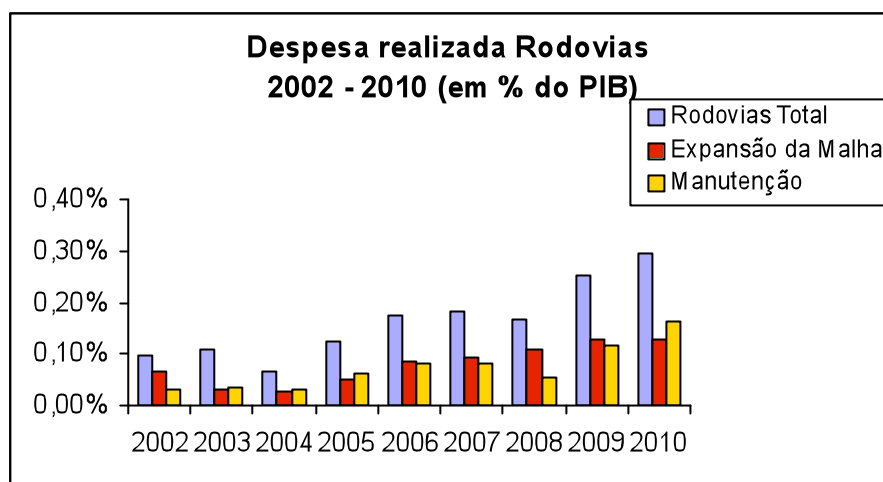
Fonte: Ministério dos Transportes

Note-se que o PNLT, apesar dos propósitos de redistribuição de carga entre os demais modais, previa investimentos expressivos para o modal rodoviário para os próximos 15 anos: mais de R\$ 117 bilhões, dos quais quase R\$ 60 bilhões para o quadriênio mais próximo ao PAC, entre 2008 e 2011.

PAC e PNLT convergiram: o primeiro expressando a decisão governamental, o segundo tentando reconstruir o planejamento setorial – já que os Eixos Nacionais de Desenvolvimento eram estudos mais abrangentes. O PAC, a bem da verdade, como explicou Perrupato, reuniu inicialmente, em 2007, as “obviedades nacionais”⁸⁷; em 2009, quando a crise internacional afetava o crescimento nacional, terminou servindo como programa anticíclico, com obras que estivessem em condições de início ingressando no programa de investimentos. O PAC conseguiu ampliar o gasto público, particularmente entre 2009 e 2010, de fato conseguindo representar um gasto anticíclico no pior momento da crise. Vejamos o gráfico:

⁸⁷ Entrevista concedida ao autor.

Gráfico 28 – Despesa realizada em rodovias – 2002 - 2010



Fonte: Ministério dos Transportes

Desde 2005, a tendência foi, de fato, de elevação do gasto público, que mais do que dobra, saltando de 0,12% do PIB para 0,29% do PIB em 2010. Esse aumento é contínuo na expansão da malha, que vai de 0,05% para 0,13%. Na manutenção, o investimento vai de 0,06% para 0,16% do PIB.

Também foi elevado o índice de eficiência orçamentária, com empenho sempre superior a 90% do total orçado, como no PPI. A capacidade para gastar, contudo, ficou em média um pouco abaixo de 50%, ainda melhor do que no PPI; o melhor desempenho foi o gasto de 57% do disponível para manutenção em 2010. Estes dados revelam uma estratégia setorial de garantir recursos através de Restos a Pagar. Mas também expõem a incapacidade do DNIT para gastar sobretudo em 2007 e 2008, mesmo sem contingenciamento - o único ano em que houve limites de empenho aos projetos do PAC foi 2010⁸⁸ - isso mesmo com pedidos de créditos adicionais pelo Ministério. O desembolso total com rodovias foi de R\$ 28,5 bilhões (praticamente 100% do orçamento do PAC), mas com o PAC foram 25,1 bilhões de reais: expressivos 87% do total estimado no início do programa, embora aquém dos recursos disponibilizados, que foram ampliados durante o andamento do PAC: entre Restos a Pagar e Empenhos de 2007 a 2010, o valor total disponível no PAC foi de R\$ 33,7 bilhões⁸⁹. O bom

⁸⁸ O Governo resistiu a usar a regra de dedução das despesas do PAC do superávit primário, a que recorreu, somente, nos anos de 2009 e 2010. Somente em 2010 houve limites de empenho durante o ano, conforme relatórios da SOF disponíveis em www.planejamento.gov.br.

⁸⁹ Com dados da SOF, corrigidos para dezembro de 2009.

resultado financeiro não se traduziu, contudo, no alcance proporcional de metas físicas em todos os objetivos:

Quadro 20: Metas e Resultados do PAC Rodoviário

Programa	Unidade de Medida	Meta	Resultadot
Recuperação	Km	32.000	33.810
Expansão (Construção e Duplicação)	Km	10.090	3.095
Conservação	Km	52.000	53.653
Controle de Peso	Postos de Pesagem	206	69
Estudos e Projetos	Km	14.500	17.639
Sinalização	Km	52.000	53.890

Fonte: Casa Civil

A meta da expansão foi maior do que a capacidade de implementação: 30,7% foram concluídas até 2010 e 50,7% estavam em obras ao final do Governo. Do total da meta de expansão do PAC, 81,4% foram concluídos ou iniciados e 18,6% não haviam sido iniciados até o fim de 2010. Pelo PNV, o índice de expansão anual da malha em pista simples e dupla foi de 1.049,4 km.

Os resultados demonstram que o Ministério dos Transportes e o DNIT, durante o programa, atuaram de modo a alavancar os recursos sob seu comando, ainda que, para tanto, apresentassem uma previsão de execução de obras e investimentos acima de sua capacidade e custos abaixo do necessário. Afinal, com 87% dos recursos originalmente previstos gastos no PAC, estavam efetivamente concluídos 30,7% da meta original – a ampliação dos custos das obras de ampliação de capacidade e construção pode explicar isso: as tabelas de custos gerenciais do DNIT divulgadas entre 2009 e 2010 mostram que esses tipos de intervenção variaram, no período, 22% e 15%, enquanto a variação do IPCA no mesmo período – a mais alta entre os índices de inflação – foi de 7,1% (DNIT).

O próprio escopo das obras foi objeto de ampliação. No PAC, ao contrário do “Avança Brasil”, a ampliação da carteira não foi comum, apesar de recorrentes pressões parlamentares, de prefeitos e governadores – com exceção dos empreendimentos anticíclicos de 2008, praticamente nenhum outro empreendimento foi incluído e o GEPAC conseguiu controlar a seletividade através da marcação das ações orçamentárias. O controle específico de um empreendimento, porém, era mais difícil: era possível a inclusão de obras de interesse local

dentro de empreendimento estruturantes, a exemplo de passarelas, viadutos, acessos e vias marginais, ampliando o escopo – e, logo, o custo – das obras. A disputa entre seletividade e demanda política por novas obras, assim, persistia sob novos termos: era possível disputar seu escopo; o início de novas obras passou a ser cada vez mais difícil – sobretudo à medida em que as obras do PAC passaram a sair do papel, ocupando praticamente todo o orçamento do DNIT (88%, para sermos exatos) – mas, ainda assim, o risco da fragmentação estava presente na declaração do Diretor-Geral em 2009: “temos o equivalente ao orçamento de R\$ 10 bilhões, que estão parados por não ter respaldo financeiro e a maior parte dessas obras começou como emendas parlamentares”⁹⁰.

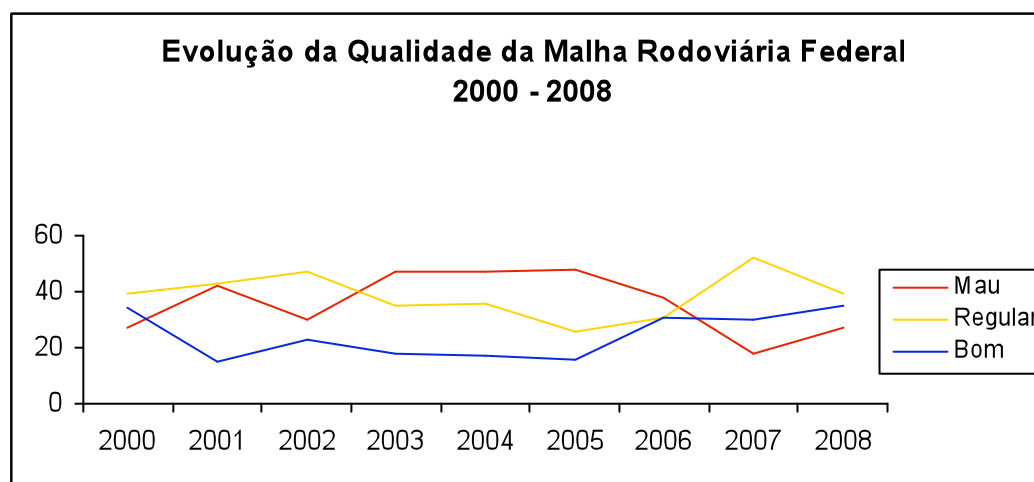
Por oposição aos resultados aquém do previsto na expansão da malha, o programa de manutenção alcançou resultado maior do que o previsto. A meta foi ampliada para 55 mil km da malha contratada e 53,6 mil km alcançaram este estágio: 97,5% da malha pavimentada sob gestão do DNIT estavam sob algum tipo de contrato de manutenção. Qualitativamente, o resultado foi menos expressivo. A meta era que os contratos migrassem da modalidade PIR IV e Crema 1ª Etapa, de dois anos de duração e intervenções funcionais, para o Crema 2ª Etapa, de 5 anos e intervenções de natureza estrutural. Dos 32 mil km previstos para estarem sob gestão terceirizada, 90% haviam cumprido esse objetivo. Esse resultado foi alcançado pela evolução dos projetos do Crema 1ª Etapa, que corresponderam a 28 mil km do total, enquanto foi baixa a transição para o Crema 2ª Etapa, cujas metas foram sucessivamente dilatadas por atrasos na conclusão dos projetos. Ao fim do PAC, apenas 428 km de contratos nesta modalidade estavam contratados e somente 13,7 mil km de projetos haviam sido concluídos.

A propósito, a institucionalização do programa CREMA foi um legado do PAC, não apenas pela evolução nos contratos da 1ª Etapa, como também pela edição da Portaria n. 007 de 2008 do Ministério dos Transportes, que formalizou o programa e a “estratégia de migração” iniciada no PPI: foi criado o PRO-CREMA – Programa de Contratação, Restauração e Manutenção por Resultados de Rodovias Federais Pavimentadas, estabelecendo-se as regras e procedimentos dos contratos, sob o princípio de que o “pagamento dos serviços realizados será vinculado à avaliação do desempenho das empresas”.

⁹⁰ “Existem 2.107 km de obras paradas em rodovias, afirma DNIT” (Estado de São Paulo, 01/07/2009)

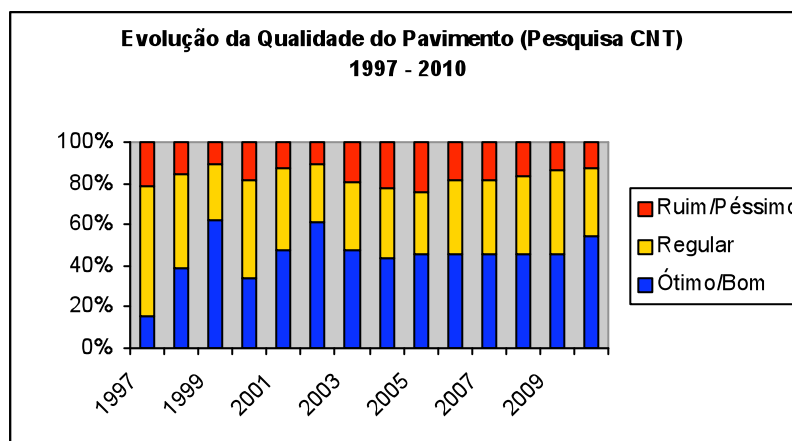
Apesar disso, a natureza do programa de manutenção “por resultados” – como são o PIR IV e o CREMA - foi questionada pelo TCU. Por meio do Acórdão n. 2730/2009, entre outras críticas, foi diagnosticado que o desenho de incentivos do cronograma físico-financeiro concentrava a maior parte do pagamento após os serviços de recuperação, no primeiro ano, restando pouco interesse no segundo ano; o pagamento de toda parte de restauração e recuperação por custos unitários; e a responsabilidade pela concepção das intervenções devolvidas para o setor público, “não sendo permitido ao contratado alterar as soluções técnicas projetadas”. Assim, o PIR IV exemplificou, para o TCU, a transformação de um modelo de contratualização por desempenho numa “empreitada por preço unitário”, o que seria em parte alterado no Crema 2ª Etapa, porém, com a manutenção da responsabilidade pelo projeto no DNIT. Apesar da distorção na lógica gerencialista, o programa apresentou bons resultados na melhoria da qualidade da malha se comparada com o segundo mandato de FHC e o primeiro mandato do Governo Lula, alcançando 35% em bom estado no ano de 2008. O quadro a seguir reflete essa evolução:

Gráfico 29 – Evolução da Qualidade da Malha Rodoviária – 2000 - 2008



Fonte: DNIT

O DNIT estimava, ao fim de 2010, que a malha em bom estado alcançaria, respectivamente, 50% e 57% em 2009 e 2010 e, em mau estado, 15% e 13% - dados esses, contudo, apenas projetados – se confirmados, representarão o melhor desempenho da série de trinta anos do DNER/DNIT. A pesquisa da CNT dá respaldo à constatação de melhoria diagnosticada pelo DNIT. A CNT confirma a evolução ocorrida a partir de 2006, com a malha em estado bom ou ótimo alcançando 54,5% em 2010, ainda assim, porém, inferior ao estado de 2002:

Gráfico 30 – Evolução da Qualidade do Pavimento Federal – 1997 - 2010

Fonte: CNT

A principal diferença em relação ao período 1997 – 2005 é uma maior estabilidade na condição da malha entre 2006 e 2010, quando não houve regressão, enquanto o período anterior alterna anos de bons resultados (1999, 2001 e 2002) com anos de resultados negativos (1997, 1998 e 2000). Esta constatação parece dar robustez a um mérito conquistado no Governo Lula: a consolidação do sistema de gestão terceirizada e de prazo mais longo inaugurada ao fim do Governo FHC, que parece responder pela maior estabilidade da condição da malha a partir da década de 2000.

Os outros programas do PAC apontam também resultados díspares, com bom resultado na sinalização e resultados tímidos no controle de peso e velocidade, bem como nos estudos e projetos, cuja introdução tinha uma lógica de estruturar uma carteira como um importante passo na retomada do planejamento - mas a ideia foi enfraquecida pela prioridade às urgências do DNIT, que findou por focar a elaboração de projetos de manutenção do próprio PAC: os resultados apresentados no Relatório Final do Programa apresentam apenas os resultados dos projetos de manutenção.

c.1) Os gargalos do PAC.

Apesar de resultados positivos na elevação dos investimentos setoriais, na ampliação da malha a um ritmo superior a 1 mil km anuais na melhoria da qualidade da malha rodoviária nacional, a incapacidade do DNIT de gastar o que era disponível e alcançar metas importantes de expansão gerou intensa polêmica sobre o gargalo não-financeiro do investimento: a gestão pública. Afinal, mesmo com o grande aumento nos gastos do setor – chegara-se a R\$ 28,5 bilhões em quatro anos, triplicando os desembolsos realizados entre 2003 e 2006 e mais do

que dobrando entre 1999 – 2002 – o desembolso representava 47% das demandas para o subsetor para 2008-2011, de acordo com a última revisão do PNLT e as concessões alcançavam ainda uma dimensão residual para corresponder às necessidades remanescentes. Em polêmica entrevista ao Estado de São Paulo em julho de 2009, o Diretor do DNIT expôs um conjunto de problemas que, aos olhos do setor, reduziam a eficiência no desempenho do PAC:

“Há o excesso de controles, que impõem diversas etapas em diversos ministérios. E sempre tem alguém para decidir e, às vezes, as decisões demoram. O excesso de burocracia vem formalizado em lei. Nos últimos anos, cada nova LDO traz uma série de novos impeditivos, em nome da transparência, disso e daquilo, o que trava nossas obras e não tem nada a ver com obras de qualidade com preço competitivo. (...)As licenças sócio-ambientais são um problema sério. Dependemos do Ibama, da Funai, do Instituto Chico Mendes, do Iphan, do Ibama. Todos esses órgãos têm falta de licenciadores. Com a atividade intensa do PAC, as equipes não conseguem dar velocidade aos processos, e muitas vezes não têm a logística para enfrentar o Brasil, para fazer um licenciamento na Amazônia. Além disso, há falta de parâmetros, cada licenciador praticamente desenvolve a sua metodologia. Temos licenciamentos que se arrastam por dois, três anos. (...) Um é falta de pessoal (...)E aí ainda um problema externo, que são as empreiteiras, que assumiram obras maiores que a sua capacidade, com falta de equipes de executores e de equipamento.(...) Com o PAC, temos uma oportunidade única. Não estávamos preparados, essa é verdade, em termos de projetos suficientes, pessoas suficientes. Isso demora para engrenar. Se demora na iniciativa privada, imagina no serviço público” Entrevista ao Estado de São Paulo⁹¹

O próprio Diretor do DNIT, em outra ocasião, apontou mais um vilão, este, talvez, o principal: a fragilidade dos projetos⁹². A baixa qualidade teve conseqüências negativas, sobretudo, em duas variáveis: atraso de cronograma e aumento de custo refletido em aditivos contratuais. Apesar de 81,4% da extensão prevista inicialmente estarem em obra, 18,6% sequer iniciaram.

Uma das medidas adotadas na tentativa de agilizar a elaboração dos projetos foi o recurso ao CENTRAN, que de solução se tornou um problema: também o órgão do Exército foi obrigado a contratar projetos na iniciativa privada, por incapacidade para atender a demanda, enfrentando os mesmos problemas de atraso e baixa qualidade. Em 2010, o diagnóstico prevalecente era de que a escassez de recursos para custeio, inibindo gastos com projetos, e a paralisia do setor de infraestrutura, desmobilizando empresas de engenharia e servidores

⁹¹ Estado de São Paulo, 05/07/2009.

⁹² “Pagot culpa projetos ruins por obras irregulares do DNIT”. Fonte: <http://www.sonoticias.com.br/noticias/10/116637/pagot-culpa-projetos-ruins-por-obras-irregulares-do-dnit>

especializados no setor público, redundaram na “maior necessidade de termos aditivos”, “obras paralisadas” e, inclusive, no “embargo da obra pelos órgãos ambientais” (SPI, 2010). Assessor da unidade PPP do Ministério do Planejamento até 2007, Lucas Prado assim põe o tema da falha de projeto no Governo Federal:

“No plano do Governo Federal, durante muitos anos as preocupações eram macroeconômicas. Essa discussão é mais recente: quando você consegue controlar a inflação, resolver as contas externas e não cresce, você percebe que há outras restrições ao crescimento. Mas aí você percebe que você não cria essa capacidade de investir em infraestrutura da noite para o dia. (...) No processo de desestatização, as estruturas que cuidavam de projeto foram desmontadas. Não eram nem tão eficientes, mas foram despontadas. É o caso do GEIPOT. Mas bem ou mal você tinha um pessoal voltado para projeto. Então, no processo de desestatização, você desestrutura – até porque esse pessoal queria implantar outro modelo – ou cria as agências e leva para as agências a capacidade técnica. Só que as agências entram em crise existencial, porque nunca foi papel delas licitar e fazer projetos. (...) Então você tinha esses órgãos no setor de Transportes e Energia e não cria nada para substituir. As agências não fizeram esse papel. Você já não tinha um processo muito eficiente e continua não tendo. O PPA, por exemplo, não funciona. (...) A verdade é que o Governo tem desde uma deficiência de planejamento macro, que se desdobra quando você desce a um maior nível de detalhe. A maioria dos projetos não são bem feitos, sem estudos técnicos que dêem base. A impressão que eu tive lá (no Ministério do Planejamento) é que se faz projetos sem muito profissionalismo. (...) O cliente não exige muito e o consultor reduz a qualidade. Se criou uma cultura de contratar por preço unitário que reduz o peso do projeto: o projeto que estiver errado, na hora você aumenta e vai embora. E aí vem uma lógica perversa. Às vezes é interessante que haja uma coisa errada no projeto, porque é ali que você faz a discussão de reequilíbrio. O contratado não acha isso ruim. Ele vai ver uma forma de ganhar ali. E esse processo vai se reduzindo. Porque quando você quer fazer contrato por resultados, o nível do projeto tem que ser melhor. Mas você não tem qualidade no setor público: tem de ir atrás de consultorias, mas você não consegue contratar as melhores, consegue contratar as que cobram mais barato. Você economiza no tostão e gasta no bilhão. (...) O grande desafio talvez não seja ter dinheiro – é verdade, é uma restrição - mas o grande desafio é você ter projetos”. (Entrevista concedida ao autor)

As falhas de projeto também alimentam e são alimentadas, como lembra Prado, por recorrentes negociações – sujeitas à captura - entre DNIT e empreiteiras no curso das obras, em função da necessidade de revisão de projetos, também contribuindo para paralisações e rescisões de contratos. Estas disputas tampouco foram incomuns em razão da própria capacidade e interesse do mercado para atender à ampliação da carteira de obras – o que ocorreu sobretudo em obras com contratos mais antigos, cujos preços eram menos competitivos do que aqueles que estavam sendo licitados durante o programa⁹³. A carteira de

⁹³ “A grande maioria das empreiteiras nacionais está sem resolubilidade. Elas estão mobilizadas, têm contrato, recursos e ordens de serviço, mas não andam no canteiro de obras por problemas decorrentes de competência, de

contratos do PAC em 2010 dá conta do tamanho da instabilidade dos projetos e, por consequência, dos contratos: de 202 contratos ativos do PAC, em 2010, 79% haviam sido aditados, com aditivo de valor médio de 32%, já computado sobre o valor reajustado dos contratos (DNIT)⁹⁴.

Esta instabilidade do modelo de contratação por preços unitários – apontada por Prado – foi objeto de iniciativas do Governo em 2010, que incluiu na LDO regras para a 2011 sobre a contratação por preço global. A mudança no modelo de contratação era assim defendida por Perrupato:

“Nós não podemos mais contratar obra pública por preço unitário. (...) Onde é que estão as “catimbas”? No projeto mal feito. Temos que fazer o projeto bem feito e entregar ao contratado com um preço fixo. A encrenca está no preço unitário, porque ele passa o tempo todo tentando mostrar que os insumos subiram. Mas como é que eles trabalham no exterior? Não é todo dia que tem revisão de preço.(...) A encrenca começa no projeto mal feito, porque as consultoras são ruins. Não é mais como na época do DNER, em que ela tinha que fazer a supervisão, assinar a fatura... Queremos institucionalizar um sistema de contratação de obra pública por resultado. É o que as hidrelétricas fazem. Fez no prazo, ganha prêmio. Atrasou, multa. É o que estão fazendo no exterior. As empresas brasileiras são tão competentes que elas tão ganhando concorrência lá fora. Temos quase mil projetos propostos no PNLT. Imagina o DNIT tendo que correr atrás de “catimba” de empreiteira em mil projetos. Vão enlouquecer. E nós já temos experiência nisso em outros setores. Em rodovias, nas concessões, não tem obras? Como estão contratando? Se eles estão fazendo assim entre eles, por que com o Governo não pode ser assim? Assume o risco da obra. Em hidrelétrico não é assim, pq não em rodovia?” (Entrevista ao autor)

Assim, a instabilidade de projetos, o tipo de contratação e seus resultados revelam um modelo de coordenação em que, como resume Camargos (1993), referindo-se à forma de relacionamento entre Estado e empreiteiras durante o apogeu do rodoviarismo, o propósito é transformar “contratos em bons negócios”; por outro lado, a mesma carteira não demonstra uma concentração de mercado em grandes empreiteiras: os 202 contratos são divididos por 86 empreiteiras ou consórcios dos mais diversos tamanhos; mesmo se observando os 80% contratos de maior valor, estão estes concentrados em 27 empreiteiras (ou consórcios) – representando 29% do conjunto de contratados do DNIT para obras do PAC – dentre as quais várias de médio e pequeno porte; as grandes construtoras continuam tendo grandes, embora poucos, contratos: os dois maiores do DNIT no PAC são de dois Consórcios com grandes

falta de gerenciamento e de empenho das diretorias, e também por causa do excesso de obras que assumiram” (“Luís Pagot culpa empreiteiras por atrasos em obras rodoviárias”, Fonte: <http://quarto-poder.blogspot.com/2009/02/luis-pagot-culpa-empreiteiras-por.html>)

⁹⁴ Fonte: Base de Dados RAFFO do DNIT, disponível em www.dnit.gov.br

empreiteiras (como Queiroz Galvão, Andrade Gutierrez, OAS, Camargo Correa e Odebrecht) e representam 17% da carteira⁹⁵

O quadro revela um mercado de obras públicas relativamente pulverizado – além de confirmar a tendência de concentração das grandes empreiteiras em negócios vultosos, deixando o mercado de obras rodoviárias, com vários segmentos e contratos de menor porte, para vários atores – mas cujo modelo preserva características que estimulam freqüentes renegociações, atrasos e capturas.

Outro sinal da pulverização a que nos referimos foram as disputas judicializadas em processos licitatório, que afloraram, em especial, no PPI e início do PAC, após alguns anos de carência de obras de infraestrutura. O recurso ao Exército como instrumento para iniciar obras com maior celeridade foi impulsionado a, princípio, exatamente por disputas na justiça envolvendo a licitação da BR-101 Nordeste: o Exército foi usado como “instrumento para regular um mercado em conflito”. De medida paliativa, o Exército terminou por assumir um numero elevado de obras, o que ensejou, até mesmo, a tramitação de Projeto de Lei que reservava 5% das obras do DNIT para o Batalhão de Engenharia (PL 1.658/2007). O avanço do Exército nas obras do PAC gerou críticas de empreiteiras por suposta “concorrência desleal”, mas o Governo não deixou de utilizá-lo nos casos de disputas licitatórias ou licitações desertas, o que resultou, inclusive, em reclamação formal da Associação Nacional das Empresas de Obras Rodoviárias – ANEOR à Ministra Dilma Rousseff⁹⁶. No último ano do PAC, dois fatores parecem ter contribuído para a redução do repasse de obras ao Exército: as licitações desertas foram reduzidas diante de acordo entre DNIT e TCU para ampliação dos limites do chamado BDI – Bonificação e Despesas Indiretas sobre as obras públicas, redundando na elaboração da Portaria n. 1.181 do DNIT, com novo limite de BDI; e o próprio Exército demonstrou sinais de que assumira obras acima de sua capacidade, reduzindo seu

⁹⁵ Um levantamento para o ano de 2004 revela um número parecido: 266 empreiteiras tinham 599 contratos e 26% delas concentravam 80% dos recursos. As cinco grandes tinham poucos contratos (isoladamente ou em consórcio) poucos contratos, mas representativos de 10% da carteira.

⁹⁶ “No nosso entendimento, a adjudicação de obras ao Exército deveria se dar em segundo plano, como atribuição subsidiária segundo determina a legislação vigente. (...) O fato de empresas terem questionado alguns aspectos do edital de licitação não representa novidade ou surpresa para a administração pública, visto tratar-se de direito constitucionalmente assegurado a elas, reforçado pela própria complexidade da Lei de Licitações Contratos Públicos, a Lei nº 8.666/93. Também – e infelizmente – não é nova a morosidade do Poder Judiciário no julgamento de recursos dessa ordem. O que há, sim, de surpreendente é que, no exato momento em que se preparam as condições no país para atração do capital privado às parcerias com o poder público na execução de obras de infra-estrutura, haja a transferência direta do mercado privado para o âmbito estatal.”

desempenho e ampliando os conflitos com o DNIT na revisão de planos de trabalho e orçamentos⁹⁷.

Tanto as disputas nos processos licitatórios quanto as falhas de projeto – estas refletindo nos altos índices de irregularidades do DNIT nas recomendações do TCU – conduziram a um conjunto de medidas que buscavam, sobretudo, a minimizar o confronto com os órgãos de controle. Assim, foi editada a Instrução Normativa n. 04/2007 - elaborada com o conhecimento e aval do TCU e da CGU – que estabelecia regras padronizadoras para os processos licitatórios da autarquia, absorvendo vários entendimentos do TCU; segundo, a edição de editais-padrão para suas principais modalidades licitatórias, com vistas a não apenas minimizar a identificação de irregularidades pelo TCU, como também as próprias disputas entre as empresas em torno das regras previstas nos Editais de Licitação, o que foi apontado pelo Diretor-Geral do DNIT como responsável pela redução na conclusão de licitações para quatro meses; quarto, o incremento das obras licitadas com projeto executivo no último biênio do PAC. Neste ponto, o próprio Diretor-Geral do DNIT expressou assim a nova diretriz do DNIT:

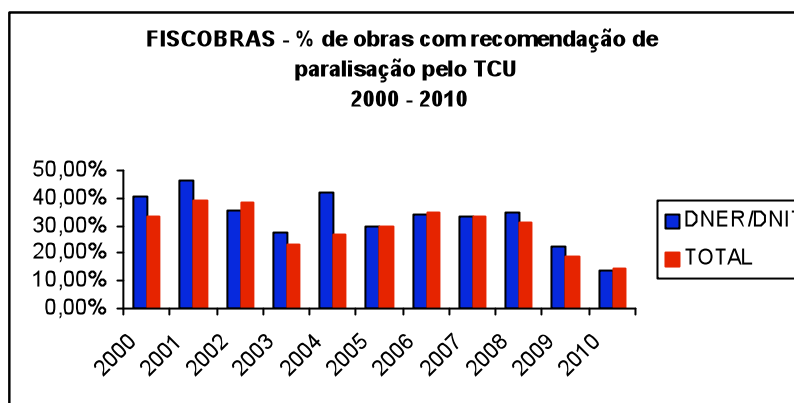
“De 2005 para cá, foi iniciado um número muito grande de obras, na grande maioria, com projetos básicos e antigos, alguns com origem até no DNER. E mesmo alguns que foram revisados trouxeram no seu bojo alguns problemas. Mas, no transcorrer das obras, fomos transformando projetos básicos em executivos, tentando minimizar problemas. Já os projetos novos não nascem com esses problemas. (...) (Os questionamentos foram diminuídos) não só com a padronização dos editais, mas também com a nova metodologia que passamos a desenvolver de iniciarmos a obra a partir do projeto executivo” (Revista Construção e Mercado, Ed. 99, Outubro/2009)

Se as mudanças efetuadas não se refletiram na redução dos problemas de projeto no PAC – como visto, são vários os sinais disso – por outro lado contribuíram para uma grande melhoria, a partir de 2009, nos confrontos até então freqüentes entre a autarquia e o Tribunal de Contas; apesar da menção ao controle como problema na entrevista do Diretor do DNER, os confrontos foram reduzidos.

⁹⁷ “O Exército admite que alguns batalhões estão com a capacidade no limite. Segundo o general de brigada, José Claudio Frões de Moraes, diretor de Obras de Cooperação, hoje 4.219 militares trabalham nos inúmeros canteiros de obras espalhados pelo País, além de 624 servidores civis e 520 funcionários contratados por empresas terceirizadas. As subcontratações ocorrem quando o batalhão responsável pela obra está sobrecarregado ou quando o projeto exige uma especialidade que o Exército não tem. Mesmo nesses casos, os serviços são monitorados pelos militares, já que devem seguir os padrões das Forças Armadas.” (“Exército tira espaço de empreiteira, Estado de São Paulo, 21/06/2009)

O conjunto de paralisações no curso do Governo Lula – sobretudo até 2008 – havia potencializado a ampliação do conflito entre Governo e Tribunal de Contas da União. Não foram raras as críticas destinadas pelo próprio Presidente da República⁹⁸ às paralisações recomendadas pelo TCU, assim como de outros membros do Governo, o que culminou, no início de 2010, com o veto apostado pelo Presidente a obras da PETROBRÁS paralisadas por irregularidade grave na Lei Orçamentária. O DNIT continuava sendo alvo de boa parte das determinações de paralisação entre 2007 e 2008. Contudo, em 2009 e 2010, a proporção de indícios de irregularidades com ordem de paralisação foi substancialmente reduzida: de uma faixa entre 27% e 41% entre 2003 e 2008 do total de fiscalizações para apenas 22,6% em 2009 e 13,6% em 2010.

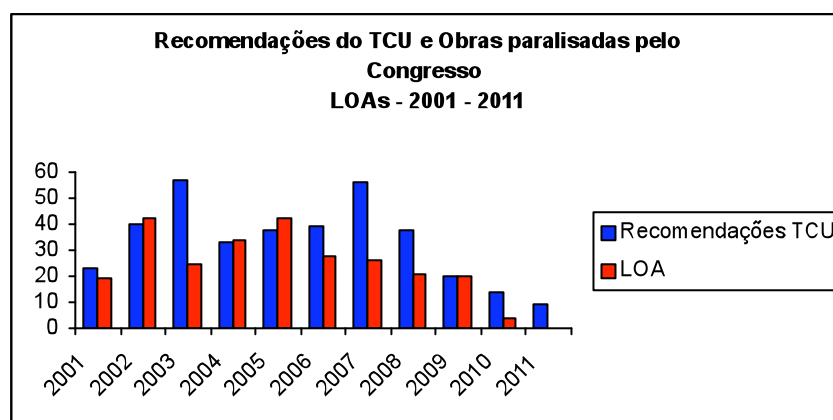
Gráfico 31 – Obras indicadas para paralisação pelo TCU – 2000 – 2010



Fonte: TCU

A melhoria de desempenho do DNIT no Congresso foi ainda maior: o Projeto de Lei aprovado para 2011 não continha nenhuma obra com determinação de paralisação. Um feito inédito.

⁹⁸ “Lula critica TCU por paralisação de obras e defende mudanças em órgãos de fiscalização” (Folha de São Paulo, 23/10/2010)”

Gráfico 32 – Obras indicadas para paralisação pelo TCU e paralisadas pelo Congresso – 2000 – 2010

Fonte: TCU, LOAs, e Projeto de Lei aprovado em 2010

Assim, o DNIT logrou melhorar consideravelmente seu desempenho junto ao órgão de controle externo. De um lado, a evolução pode ser explicada pelo conjunto de medidas adotadas pelo Ministério dos Transportes e pelo DNIT para minimização do conflito com o TCU, acima citadas, mas também pela estruturação de uma equipe de controle interno para atuar junto ao TCU. Esse conjunto de fatores terminou sendo reconhecido pela Comissão Mista de Orçamento do Congresso, em cujo relatório o DNIT era elogiado, reverberando elogios do próprio TCU: “a entidade mostra-se disposta permanente ao entendimento técnico com o TCU sobre os pontos impugnados; editou normativos tecnicamente adequados para a gestão das obras; adota incondicionalmente os padrões referenciais do SICRO; sobretudo, tem procurado licitar as obras já com projetos executivos” (CMO, 2009, p. 54)

Apesar das mudanças próprias do DNIT, o Governo – em todos os seus setoriais – reduziu a proporção de obras indicadas para paralisação, como se observa no Gráfico 29. A negociação foi aprimorada, mas também a pressão pública exercida sobre o TCU, que adotou a partir de 2008 o instituto da retenção cautelar como alternativa à recomendação de paralisação. A própria LDO, que ao menos até 2008 endurecia as regras de fiscalização, passou a estabelecer normas que previam exceções a custos unitários diferentes do SICRO, audiências públicas sobre as recomendações do TCU e, em 2010, critérios mais rigorosos para a paralisação. Não por acaso, a redução das indicações, a partir de 2009, coincide tanto com o ápice do conflito – no início de 2010 que o Presidente vetou paralisações ordenadas pelo Congresso na LOA – quanto com a adoção, no ano anterior, do instituto da retenção cautelar como uma categoria adicional para a classificação de “indícios de irregularidades” no FISCOBRAS.

Finalmente, outro tema que respondeu por grande parte das disputas políticas no curso da implementação do PAC foi o processo de licenciamento ambiental. Essas disputas se exacerbaram no caso de obras mais polêmicas, a exemplo das BRs 163/PA e, especialmente, 319/AM – prioridade do Ministro dos Transportes, então pré-candidato a Governador do Amazonas, que enfrentava forte resistência nos órgãos ambientais. Apesar de avanços obtidos na mediação realizada através da Casa Civil e, muitas vezes, com a presença do próprio Presidente da República, atrasos e insuficiência dos Estudos Ambientais, em conjunto com a própria complexidade do processo de licenciamento tornou-o um dos principais gargalos do PAC Rodoviário.

A disputa é controversa. Os rodoviaristas ampliaram suas críticas em três sentidos: 1) a complexidade e burocracia do processo, associadas à concentração iniciada a partir de 1998 da competência no IBAMA; 2) o rigor exagerado dos órgãos ambientais, em especial o IBAMA, na concessão de licenças, muitas vezes abusando na discricionariedade que o processo lhe confere; 3) e o crescimento exponencial das demandas de movimentos sociais intervenientes no licenciamento ambiental, vocalizados por órgãos como IPHAN, Fundação Palmares e FUNAI (órgãos estes sob intensa pressão do Ministério Público, ativo nas questões territoriais, históricas e ambientais) contribuindo para retardar o processo e ampliar o custo das obras. A ausência de parâmetros para essas demandas do licenciamento social contribuía para isso.

Em articulação junto ao Congresso, Ministério e DNIT tentaram incluir no texto de medida provisória em tramitação regras que simplificavam o licenciamento ambiental em rodovias já existentes – os ambientalistas acusaram o golpe: a disputa, levada a imprensa, resultou no insucesso da manobra. O Ministério do Meio Ambiente e o Ibama reagiram com medidas tímidas de simplificação e padronização de processos, mas, paradoxalmente, também com o estabelecimento de regras que tornaram mais complexo o processo de licenciamento - foram definidos os estudos de fauna, com elevado grau de complexidade, assim como, por Decreto, criadas regras com forte impacto no licenciamento ambiental, como os estudos relativos a cavernas ou exigências para o reassentamento de comunidades quilombolas. Apesar do esforço do IBAMA mediante medidas de simplificação – como a edição da Instrução Normativa n. 184, em 2008 e iniciativas como o “Agiliza”, que visava a acelerar o processo com algumas medidas – a complexidade do processo imperou no período, reunindo lentidão, licenças com inúmeras condicionantes, alta discricionariedade do licenciador para exigir os estudos mais rigorosos, mesmo para empreendimentos mais simples, e concentração

do licenciamento no IBAMA em contraste com a primazia dos órgãos estaduais nas licenças concedidas antes de 1997.

Para o ambientalismo, as dificuldades residiam na baixa qualidade dos Estudos Ambientais e no seu reduzido quadro de pessoal para atender a uma demanda crescente que, ademais, restava estrangulado por iniciativas do Ministério Público na responsabilização por emissão de licenças. Entre a pressão pela emissão de licenças e o risco de responder por processos judiciais, o quadro técnico do IBAMA optava pela segurança do rigor. Um caso crítico é o de delegação de licenças para rodovias federais aos Estados: o Ministério do Meio Ambiente firmou a posição de que a simples propriedade do bem (a rodovia) não induzia o licenciamento federal⁹⁹; o critério era o impacto para além de uma fronteira estadual – como, afinal, definia a Lei do Sistema Nacional do Meio Ambiente. Mas praticamente todas as rodovias federais continuaram passando pela competência do IBAMA, que ainda foi cauteloso em delegá-las, apesar de haver se comprometido a tanto nos casos de trechos em um único Estado¹⁰⁰.

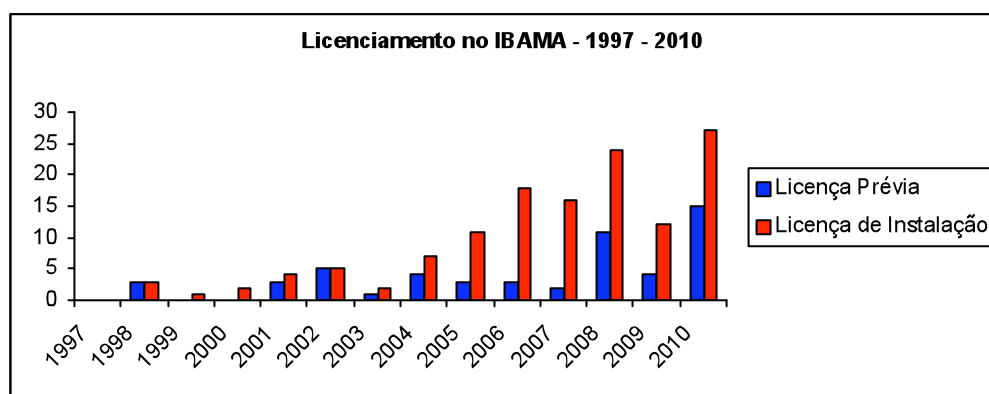
As pressões sobre o IBAMA redundaram na elevada instabilidade de sua Diretoria de Licenciamento, três vezes alterada entre os anos de 2009 e 2010. Objetivamente, o licenciamento foi responsável por parte dos projetos que não saíram do papel. Mesmo com a elevação do número de projetos entre 2007 e 2010, a quantidade de licenças prévias emitidas oscilou de 2 a 4 em 2007 e 2009 para resultados mais expressivos de 11 e 15 em 2008 e 2010. O número maior de LPs emitidas em 2010 revela que, entre 2007 e 2009, vários estudos demoraram a ser licenciados pelo IBAMA. Mesmo em anos anteriores ao PAC, com menor número de obras a serem licenciadas, houve emissão maior de LPs – como no ano de 2004 e de LIs – caso de 2006. Não há, com efeito, uma correlação positiva entre a evolução de investimentos e licenças emitidas¹⁰¹. Outro dado importante é que o licenciamento só não cresce em 3 anos: 1999, 2000 e 2003. Mesmo em anos em que o investimento não foi muito alto, como 2002 e 2004, o crescimento ocorre, revelando como o IBAMA passou a assumir maior competência na área rodoviária

⁹⁹ Parecer n. 312 do Ministério do Meio Ambiente (2004)

¹⁰⁰ Na verdade, o próprio compromisso em delegar, como parte do programa “Agiliza”, trechos de rodovias federais, que passassem por um único Estado é curioso, porque, de acordo com o Parecer do MMA, em regra estes casos sequer necessitariam de delegação: a competência já seria estadual ou municipal.

¹⁰¹ A correlação chega a ser levemente negativa.

Gráfico 33 – Licenciamento Ambiental pelo IBAMA entre 1997 - 2010



Fonte: IBAMA

Dois outros temas problemáticos de gestão afetaram o PAC: os convênios de obras com os Estados, cujo controle pelo DNIT era politicamente difícil, e a baixa capacidade burocrática da autarquia, temas que serão tratados nos tópicos sobre a reforma organizacional e a coordenação federativa.

d) A estratégia de reforma organizacional.

O desafio do Governo Lula, em 2003, era de implantação da estrutura prevista na Lei de reforma do setor, o que incluía implantar o DNIT, herdeiro do legado – e dos problemas – do extinto DNER, estruturar a ANTT, ator central no modelo de parceria com a iniciativa privada, e criar o CONIT, órgão responsável pela formulação de políticas setorial. Assim como ocorrera no Governo precedente, o Ministério e o DNIT couberam a partidos coligados. Outrora PMDB, desta feita era o PL – depois rebatizado como PR – quem dava as cartas nas entidades rodoviaristas. Isto implicava que a entidade continuaria integrando os propósitos partidários de partido integrante da coalizão, o que, por óbvio, tinha efeitos sobre sua operação, como fica evidente a partir do desempenho setorial nos programas de coordenação PPI e PAC. Não afastava, assim, a lógica política do subsetor, administrado pela lógica clientelista, sob pressão das bases parlamentares como objeto valioso para os propósitos de financiamento de campanha.

A deficiência de pessoal era considerada um problema chave no subsetor. No DNIT, a Lei previa um quadro de pouco mais de 2.600 servidores, o que, nas palavras do então Diretor-Geral, não era suficiente sequer para as atividades do subsetor rodoviário – muito menos para os modais aquaviário e ferroviário que passaram a integrar sua competência. Mas o DNIT tinha, no início de 2003, um quadro de 1.280 servidores, menos da metade do

previsto. O processo de terceirização de mão-de-obra continuou em andamento. Mas algumas medidas passaram a ser tomadas: primeiro, ainda em 2003, foi a autorização para contratação de temporários; a segunda, em 2005, foi a aprovação da Lei n. 11.171, criando mais 2.400 cargos no DNIT, para provimento gradual e estruturando o Plano de Cargos e Salários da Autarquia, que celebrou com o Ministério Público do Trabalho, em 2006, Termo de Ajustamento de Conduta para substituição do pessoal terceirizado - o que até então caminhava lentamente.

Em 2006, o diagnóstico era de que os órgãos executores dos programas careciam da estrutura necessária para cumprir com os objetivos do programa. Entre 2002 e 2006, o Ministério dos Transportes teve seu quadro de pessoal reduzido em 18%. A recuperação efetiva ocorreu a partir de 2007, com a criação da carreira de Analista de Infraestrutura, de nível superior, destinados ao desempenho de atividades na área de infraestrutura – isto é, do PAC. No Ministério, o quadro burocrático foi ampliado por concursos em 2007, 2008 e 2010, de modo que ocorreu um acréscimo de 26% do pessoal do Ministério entre 2002 e 2010¹⁰². No DNIT, o quadro foi ampliado antes, já desde 2004, com a contratação de temporários admitidos pela Medida Provisória n. 155/2003, o que se intensificou em 2006 e 2007 para o quadro permanente: elevou-se em 134% o número de funcionários do DNIT entre 2002 e 2007; e, a partir de então, até 2010, houve evasão da carreira (os novos concursos realizados para analistas priorizaram a lotação no Ministério): o quadro caiu em 10% entre 2007 e 2010. Ao fim do Governo Lula, contudo, a ampliação fora substantiva: aproximadamente 112% (de 1.280 funcionários para 2.712), embora ainda aquém do quadro planejado para o DNIT de aproximadamente 4 mil e, em dezembro de 2009, houve nova reestruturação do Plano de Cargos e Salários, em que se criou, como parte das negociações com os servidores para a recomposição salarial da entidade, “bônus de desempenho” pago quadrimestralmente e vinculados ao alcance de metas relacionados ao PAC – em 2010 o bônus começou a ser pago, sendo alcançadas as metas estabelecidas, que eram vinculadas a resultados do DNIT no PAC, como projetos de CREMA contratados, projetos aprovados, obras licitadas, malha mantida e recursos empenhados em percentuais de 15% para a LOA de 2009 e 5% da LOA de 2010¹⁰³. Assim, eram metas abrangentes e cujo alcance não era desafiador, coerente com o propósito mais de reparação salarial do que de gestão por desempenho.

¹⁰² Fonte: Ministério dos Transportes

¹⁰³ Portaria Interministerial n. 189/2010

Apesar da ampliação do quadro, a evasão ocorreu tanto no Ministério quanto no DNIT, diante da fuga dos novos servidores para carreiras mais bem remuneradas do Judiciário, do Legislativo e do Próprio Executivo – ou até mesmo para outros órgãos mais bem aquinhoados de cargos em comissão. Em 2010, o Secretário Marcelo Perrupato apontava que a deficiência persistia:

“É muita falta de gente (...) A gente está pagando o preço. Essas coisas a gente não faz no ritmo de você faz uma obra. Você faz uma hidrelétrica em 5 anos, mas não faz uma consultoria em 5 anos. Não tem engenheiro, não tem quadro suficiente. Agora que o DNIT entrou no ritmo, está conseguindo gastar 10 bilhões por ano. Mas não é fácil. Quem está dentro, trabalha feito um doido, porque não retoma. Nós recebemos um pessoal de analistas de infraestrutura grande, gente de nível: mestrado, doutor. Mas estou perdendo gente todo dia: O Governo deu quadro de DAS para a SEP (Secretaria dos Portos), enquanto aqui a gente briga por um DAS 2. Os melhores concursados do DNIT não sobrou nenhum, se mandaram para o Judiciário, o Legislativo. A nata está indo para onde paga mais. O Executivo está maltratado. (Entrevista concedida ao autor)

O Diretor-Geral do DNIT reproduzia a reclamação do Secretário: Para ele, “a realidade é que temos um quadro de pessoal insuficiente, faltam 300 engenheiros no nosso quadro” e “sem esse pessoal é impossível fazer as fiscalizações de projetos e obras de uma melhor forma”¹⁰⁴.

A despeito das reclamações, a ampliação do quadro foi efetiva, mas não é possível ainda identificar em que medida a melhoria do quadro burocrático garantiu um desempenho superior do PAC rodoviário: pelo curto período desde o ingresso dos novos servidores, com média de idade baixa, os efeitos imediatos são limitados. Em segundo, os novos servidores ingressaram em estruturas defasadas, permeadas de gramáticas clientelísticas, cuja mudança requer mais tempo e coerência, em especial num setor caracterizado pela predominância da indicação política e de uma coalizão clientelista: a maioria dos postos nas superintendências continuou sendo preenchida por critério partidário¹⁰⁵, ampliando as dificuldades de controle e potencializando os riscos de corrupção¹⁰⁶.

A baixa capacidade burocrática do DNIT no período em tela se revelou em outras variáveis, como o planejamento, a elaboração de projetos e a gestão de contratos e convênios. A Diretoria de Planejamento e Projetos, na prática, atende mais a indicações externas do que

¹⁰⁴ Valor Econômico, 29/11/2010

¹⁰⁵ “Indicados políticos dominam sistema rodoviário”. O Globo, 16/02/2009.

¹⁰⁶ Em 2010, dois superintendentes (Ceará e Rio Grande do Norte) foram presos em operações da polícia federal.

ao planejamento setorial, segundo o TCU (Acórdão n. 886/2010): “os projetos são elaborados principalmente de acordo com indicações externas e não são primordialmente utilizadas ferramentas técnicas de planejamento, com levantamentos e estudos de priorização”. A fragilidade do planejamento se soma ao baixo controle sobre contratos – corriqueiramente aditados, como já observamos – e convênios. Também o TCU diagnosticou “deficiência nos procedimentos para celebração de convênios”, cuja celebração por demandas políticas contrastam com as “falhas nos controles”, “deficiências na fiscalização”, “inexistência de ações gerenciais para (...) controlar, acompanhar e avaliar a execução dos convênios e seus resultados” (TCU, Plenário, Acórdão n. 1106/2010). Esse conjunto de falhas de planejamento e controle afetaram, como visto, o desempenho do PAC.

No âmbito do Ministério, a criação da Secretaria de Política Nacional dos Transportes e, em seguida, do PNLT, sinalizou o propósito de retomada do planejamento setorial, apesar das deficiências na sua estrutura e da incipiência das medidas; em contraste, o Governo não implementou o CONIT até 2009, quando foi realizada a primeira reunião após sucessivas recomendações do TCU para sua operacionalização (Acórdão n. 1926/2004 e Acórdão 1.034/2008, especialmente) e críticas dirigidas pela iniciativa privada pela omissão¹⁰⁷. A regulamentação do Conselho, a seu lado, só foi editada em 2008, também após determinação do TCU.

Para a ANTT, as medidas do Governo Lula foram paradoxais. Antes mesmo do início do Governo – o que foi intensificado no primeiro ano – as agências em geral foram objeto de críticas por estender seu poder à formulação de políticas; a ANTT não ficou de fora do propósito de redução do poder das agências reguladoras¹⁰⁸, que redundou, em alguns casos, na renúncia do mandato de alguns dirigentes e, em geral, na proposta de uma polêmica Lei Geral das Agências.

Na ANTT, José Alexandre Rezende manteve-se no cargo até o fim de seu mandato, mas houve tensões, sobretudo na condução do programa de concessões¹⁰⁹, o que chegou a

¹⁰⁷ Em 2006, a CNI apontou como problema institucional do setor a “não-efetivação” do CONIT (CNI, p. 67), repetindo a crítica em 2010: “o CONIT foi criado em 2001, mas realizou sua reunião somente 8 anos depois” (CNI, 2010, p. 134/135). O Presidente do Sindicato Nacional da Indústria de Construção Pesada reclamou em 2006: “Não há porque o usuário não ter participação ... Temos o exemplo do CONIT que não sai do papel e não tem um representante dos usuários” (REIS, 2007, p. 171)

¹⁰⁸ “PT quer diminuir poder de agências reguladoras do setor de transportes” (Folha de São Paulo, 09/12/2002)

¹⁰⁹ Segundo a Folha de São Paulo, o Governo chegou a elaborar parecer jurídico, através da AGU, segundo o qual “que as agências reguladoras estão sujeitas ao controle interno do Poder Executivo e à revisão ministerial”,

redundar em decisão do TCU em favor da ANTT na condução dos estudos referentes à 2ª etapa de concessões. A primeira nomeação do Governo foi considerada uma indicação do PMDB “não técnica” – houve outras assim – e a Agência passou por longo período sem corpo diretor – o Governo retardou a nomeação de novos diretores - em 2008, cada vaga de direção na ANTT havia passado, pelo menos, 65 dias em vacância (ABDIB, 2008). A ANTT sofreu também com o contingenciamento orçamentário no transcorrer do primeiro mandato, assim como as dificuldades iniciais para estruturar seu quadro de pessoal – o que apenas melhoraria no segundo mandato¹¹⁰.

Com a nomeação do então assessor da Casa Civil, Bernardo Figueiredo como Diretor-Geral, em 2008, o Governo passou a atuar de forma coordenada com a Agência, que inclusive continuou a influenciar na formulação de políticas. Se, por um lado, a ação inicial do Governo Federal emitira sinais de fragilização da Agência, por outro, houve um avanço na estruturação e remuneração das carreiras das agências a partir de 2005 e o quadro de pessoal foi ampliado em mais de 140% entre 2005 e 2009¹¹¹, fortalecendo sua capacidade de ação regulatória no segundo mandato.

e) A coordenação federativa.

Uma celeuma federativa afetou duramente a qualidade das vias durante o primeiro mandato Lula: o imbróglio em que se tornaria a estadualização operada ao fim de 2002 pelo Governo FHC, através da Medida Provisória n. 082, que fora seguida da celebração de Termos de Transferência de 14 mil km de rodovias com 14 Estados. A MP foi aprovada no Congresso nos primeiros meses de 2003. Porém, com uma importante mudança em relação ao texto original: era excluído o dispositivo que condicionava a transferência à renúncia, pelos Estados, a qualquer ressarcimento ou indenização por despesas incorridas com rodovias federais sem convênio ou com convênio em desacordo com o plano de trabalho de aplicação de recursos. Além disso, o Projeto de Lei de Conversão excluía o montante transferido aos

tendo em vista “uma divergência entre o Ministério dos Transportes e a ANTT (Agência Nacional de Transportes Terrestres) a respeito de tarifas” (Folha de São Paulo, 20/08/2006)

¹¹⁰ Como anotou José Alexandre Rezende: “A ANTT tem dificuldades características de quase todas as agências regularodas. O principal problema é a falta de quadro, estamos trabalhando com 20% do estimado em lei. Temos dificuldades orçamentárias, fruto da realidade que o Brasil está passando. E temos também de montar inicialmente essa estrutura básica para prestar esse serviço com bom atendimento ao usuário e operador. Por essas razões, praticamente após 1 ano e meio de criada a ANTT, é que temos condições de inaugurar os primeiros postos da Agência na rodovia presidente Dutra que é a principal do País”. (Entrevista ao www.estradas.com.br)

¹¹¹ Fonte: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

Estados da Receita Líquida Real dos mesmos, sobre a qual incidia o pagamento da dívida dos Estados à União.

O Ministério da Fazenda se opôs à sanção da Lei e, em sintonia com as prioridades da política fiscal do seu primeiro mandato, o Presidente a vetou integralmente. Mas um problema estava criado: o que fazer com os Termos já celebrados em 2002? Pela Constituição, caberia ao Congresso disciplinar o tema por Decreto Legislativo; mas o veto foi mantido sem edição do Decreto Legislativo, deixando um vácuo jurídico que criou imensas disputas entre o Ministério dos Transportes e os Estados em torno da obrigação de manter as rodovias federais já transferidas. A argumentação dos Estados era de que as rodovias recebidas já estavam em elevado grau de deterioração, não sendo suficientes para mantê-las em níveis satisfatórios os recursos transferidos. Além disso, os recursos foram transferidos ao fim de 2002, mas a efetiva estadualização não ocorrera em virtude do veto à MP 82¹¹². O Ministério criticava os Estados pela não-aplicação dos recursos transferidos na manutenção das estradas, que ficaram, assim, literalmente abandonadas – alguns Governadores no fim do mandato, em 2002, chegaram até mesmo a usar os recursos repassados para o pagamento de salário de servidores estaduais.

Em 2005, o estado caótico das rodovias conduziu alguns estados, a exemplo de Paraná, Rio Grande do Sul e Minas Gerais, a representarem ao TCU contra o Ministério, requerendo que fosse determinada a realização de obras emergenciais, bem como sustadas as transferências das estradas em mau estado. O TCU concedeu cautelares determinando que a União interviesse com obras em trechos específicos que estavam em pior estado de conservação.

Ao fim de 2005, com o estado de calamidade em que estavam as rodovias da MP n. 82, o Presidente Lula decidiu pela assunção, por parte da União, da responsabilidade de recuperar quase 6 mil km das estradas transferidas, incluindo-as no Petse. A solução provisória foi dada no Projeto de Lei de Conversão da Medida Provisória n. 283, de fevereiro de 2006, com a inclusão de dispositivo que permitia ao DNIT, “para fins de apoio à

¹¹² O presidente do Fórum Nacional de Secretários de Transportes e Obras e Secretário de Transportes de Minas Gerais, Agostinho Patrús, resumia: "Veio o dinheiro, não vieram as estradas. Logo, esses recursos não eram carimbados" (Valor Econômico, 09/01/2006). Rita Camata, Secretária de Desenvolvimento e Infraestrutura de Transportes do Espírito Santo, afirmava que "não só o governo entregou as rodovias em mau estado como também repassou um montante irrisório de recursos em troca da estadualização" (Gazeta Mercantil, 05/01/2006).

transferência definitiva do domínio da Malha Rodoviária Federal para os Estados que estava prevista na Medida Provisória no 82, de 7 de dezembro de 2002, (...) utilizar, até 31 de dezembro de 2006, recursos federais para executar obras de conservação, recuperação, restauração, construção e sinalização das rodovias transferidas, bem como para supervisionar e elaborar os estudos e projetos de engenharia que se fizerem necessários”. A MP foi convertida na Lei n. 11.314, em 3 de julho de 2006. Posteriormente, ao fim do ano de 2006, por meio da Medida Provisória n. 340, o prazo de 31/12/2006 foi prorrogado até o fim de 2007 - e assim seria até 2010. A solução provisória, com tintas de permanência, era a União manter ditas rodovias.

Paralelamente, tramitou no Congresso o Projeto de Lei do novo PNV, mas sem que houvesse, desta feita, propósitos ambiciosos de descentralização pelo Governo Federal. A coordenação com os Estados, a partir de 2006, restringia-se à definição das obras do PNLT e PAC e às parcerias para a realização de obras no âmbito do programa - cujos recorrentes problemas para controle, como apontado pelo Tribunal de Contas da União, conduziram as delegações de obras ao status problema no PAC. Após quinze anos de tramitação, o SNV foi finalmente aprovado em dezembro de 2010 e sancionado em janeiro de 2011 (Lei n. 12.379/2011), atualizando o SNV, mas todos os seus anexos descritivos – com a lista completa das rodovias federais, sem medidas efetivas descentralização - foram vetados pela nova Presidente, Dilma Rousseff, por incompatibilidade com o PAC. O sistema rodoviário manteve-se, assim, intacto.

f) A estratégia de coordenação do investimento privado.

Embora o Presidente Lula já houvesse sinalizado favoravelmente às parcerias com a iniciativa privada, no início de seu mandato faltava o mínimo de consenso sobre o programa de concessões rodoviárias e sobravam críticas ao modelo herdado, em especial à autonomia das agências e ao preço das tarifas. Uma das primeiras medidas tomadas pelo Ministro Adauto, em 2003, foi a sustação do processo de concessão dos sete lotes cujos estudos haviam sido herdados do Governo anterior. O principal fundamento para reiniciar os estudos era o preço das tarifas.

Por outro lado, o Governo Lula assumiria com entusiasmo a ideia de criação de um novo marco legal para a “Parcerias Público-Privadas”, que já circulava no fim do Governo Fernando Henrique, sob a crença de que a Lei de Concessões, então vigente, não dava conta de viabilizar o conjunto de recursos privados dispostos a investir em infraestrutura no Brasil.

Como afirma o então gerente do programa de PPP do “Avança Brasil”, “havia “founding”, mas faltavam marcos legais para atraí-los”:

“Havia a percepção de que havia um conjunto muito expressivo de obras de infraestrutura – portos, rodovias, ferrovias – em que o modelo de negócio não teria sua viabilidade financeira, sem que a Lei de Concessões fosse explícita na possibilidade de aporte público. Em 2000 foi contratado um estudo que mostrava que o problema no Brasil não era de financiabilidade da infraestrutura, tinha o próprio BNDES e investidores internacionais, mas o problema era a falta de um marco institucional e de uma estrutura mais empreendedora do setor público, de modo que tivesse uma linha de diálogo com o setor privado que organizasse esse processo (...) O problema não era falta de financiamento, mas falta de uma institucionalidade que desse base para esse processo – ampliar a oferta de infraestrutura não era só uma questão de founding, mas uma questão de gerenciamento”. (Entrevista concedida ao autor)

Em seu primeiro ano de mandato, o Governo Lula adotou com entusiasmo a ideia: as PPPs consistiriam em elemento fundamental ao prometido “espetáculo do crescimento”, constando dos discursos presidenciais durante o ano de 2004 a menção à Lei das PPPs. O primeiro anteprojeto provinha do Ministério do Planejamento, sob o comando de Guido Mantega, e foi duramente criticado pela iniciativa privada, pela oposição e, até mesmo, pelo Ministério da Fazenda, que ali enxergava graves riscos fiscais – sobretudo em relação à natureza da despesa do Governo nas PPPs. Com a celeuma provocada pela primeira proposta do Governo, o projeto foi reformulado por iniciativa do próprio Governo, desta feita com participação intensa da Secretaria do Tesouro Nacional, sendo propiciada aprovação, em 31/12/2004, de substitutivo no Senado através de acordo entre lideranças do Governo e da Oposição na Comissão de Assuntos Econômicos – CAE (SUNDFELD, 2005; PORTUGAL e PRADO, 2007).

A Lei de PPPs brasileira tinha dois objetivos principais, nas palavras de Portugal e Prado (2007): “permitir e viabilizar e realização de pagamento de subsídio pela Administração aos concessionários de serviços públicos que não se sustentam financeiramente com a mera cobrança de tarifas” e “autorizar a utilização da estrutura econômica das concessões de serviço público para a contratação de serviços antes submetidos ao regime contratual previsto na Lei 8.666/93”. Esses objetivos foram alcançados com a Lei n. 11.079/2004, que continha, ainda, a criação de um Fundo Garantidor das obrigações assumidas pelo Governo e de restrições para a contração de despesas na elaboração das

parcerias¹¹³. A Fazenda ganhou assento no órgão gestor das PPPs, competente para definir os serviços prioritários para o regime de PPPs, disciplinar os procedimentos de celebração dos contratos, autorizar a abertura da licitação e aprovar seu edital e apreciar os relatórios de execução dos contratos¹¹⁴.

Em contraste com a presença marcante no discurso governamental entre 2003 e 2004, as PPPs foram paulatinamente desaparecendo das prioridades nos anos seguintes. Em parte, a submersão das PPPs refletia a melhoria do ambiente econômico e das condições de financiamento de projetos de longo prazo, permitindo que projetos que antes seriam realizados via PPP pudessem ser bancados exclusivamente por financiamento ao setor privado¹¹⁵. De outro lado, como explica o Coordenador da Unidade PPP, Isaac Averbuch, a própria melhoria das condições fiscais da União¹¹⁶, abrindo espaço para PPI e PAC, levou o Governo a pôr em segundo plano a implementação de PPPs. O investimento público voltava a ser prioritário:

“Houve uma geração excessiva de expectativas. Imaginava-se que seria uma solução para resolver uma série de gargalos: para licitar, contratar. E não resolve. Outro ponto é que, onde você coloca dinheiro do orçamento, as pessoas não vão para as PPPs. Porque PPPs são processos desconhecidos, então, se o dirigente público já está acostumado com obras públicas, ele prefere assim (...) Onde foi priorizada, foi uma política de governo. Mais do que Governo, é uma política de Estado na Inglaterra. O Brasil escolheu outro caminho: o do PAC, que é basicamente um caminho de obras públicas já tradicional. E alguns setores que estariam numa primeira lista para as PPPs, como o setor de Transportes, recebeu um orçamento muito grande. Então dificilmente haverá, em curto prazo, PPPs em Transportes” (Entrevista concedida ao autor)

¹¹³ Entre estas, a contratação de concessão patrocinada com mais de 70% da remuneração do parceiro privado feita pela Administração ficou submetida a prévia aprovação legislativa; foi limitado o comprometimento da União com PPPs ao teto de 1% da receita corrente líquida anual, ficando os demais entes federativos que superarem esse limite proibidos de receber garantias e transferências voluntárias; e, finalmente, em relação ao enquadramento das despesas contraídas com as PPPs, o art. 25 outorgou para a Secretaria do Tesouro Nacional a incumbência de editar normas gerais relativas à consolidação das contas públicas aplicáveis aos contratos de parcerias público-privada.

¹¹⁴ O Decreto Federal n. 5.835/2005 criou o Comitê Gestor de Parceria Público-Privada Federal, formado por representantes do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, que o coordena, do Ministério da Fazenda e da Casa Civil da Presidência da República. Foram criados, ainda, a Comissão Técnica das Parcerias Público Privadas e o Grupo Executivo, cabendo a este segundo, sob a supervisão da primeira, assessorar o CGP em suas atividades.

¹¹⁵ Foi neste sentido, por exemplo, que após conclusão dos estudos sobre os projetos da Ferrovia Norte-Sul e da BR 116-324, na Bahia, optou-se por excluí-los da carteira de PPPs federais, já que poderiam ser viabilizados por concessão comum.

¹¹⁶ Entrevista concedida ao autor.

Finalmente, a restrição da Fazenda ao aporte de recursos públicos, impactando o resultado primário do Governo, terminou por legar, por um tempo, a modelagem de PPP – que dependia de aporte público - à última opção na seleção de regimes de contratação em parceria com a iniciativa privada.

Apesar do entusiasmo ao abraçar as PPPs, a crítica ao modelo de concessões herdado esteve presente também por todo o primeiro mandato. A decisão de sustar o processo de concessão em curso foi tomada logo no início de 2003. E foi objeto de grande celeuma no primeiro semestre de 2003, entre o Ministro e seu Secretário Executivo, o qual era favorável à continuidade das concessões. Apenas após o TCU determinar por Acórdão o reinício do processo é que a decisão foi tomada. Os trabalhos foram conduzidos pelo Ministério dos Transportes (e não pela ANTT, então dirigida por José Alexandre Rezende, indicado no Governo FHC), mas, diante das disputas internas ao Ministério – em 2004, o Ministro chegou a trocar toda a equipe que cuidava do tema - e o lento andamento dos trabalhos, foi constituído Grupo de Trabalho com Casa Civil, Fazenda, Planejamento e Transportes para rediscutir o modelo de concessões.

Nova disputa foi iniciada em torno da cobrança de valor de outorga pelas concessões: a Fazenda era a favor e o Ministério dos Transportes, contrário. A decisão inicial foi favorável à Fazenda. A licitação seria em duas etapas: na primeira, um Leilão por tarifas e, na segunda, uma disputa entre todos que aceitassem a menor tarifa da primeira etapa, em que seria vencedor o ofertante do maior valor de outorga. Assim foram apresentados ao TCU, em 2005, os estudos de viabilidade atualizados para 2004 dos sete trechos de rodovias estudados pelo Governo FHC.

Desse modo, enfatizando a prioridade conferida aos valores do pedágio, o Governo revia também o processo licitatório, adotando a realização de Leilão, em contraste com a Concorrência Pública que fora adotada na primeira etapa. Tal mudança foi materializada pelo Conselho Nacional de Desestatização através da Resolução n. 06/2005. Também o índice de reajuste passou a ser o IPCA, e não mais índices de mercado. Outra novidade era a possibilidade de participação de entidades financeiras, fundos de pensão e de investimento, dispensada a necessidade de empresas de engenharia nos consórcios. Por fim, outras novidades eram que as obras integrantes do Programa de Exploração Rodoviária eram definidas com preços globais, ficando o risco de variação de quantitativos a cargo das

concessionárias e foi incluído o mecanismo de revisão quinquenal, com fator de produtividade a ser descontado da tarifa.

Porém, o TCU determinou que a ANTT se abstinhasse de publicar os editais, considerando que as revisões de custos haviam sido feitas acima dos índices de inflação do período e que novos quantitativos haviam sido acrescidos sem justificativas (Acórdão n. 981/2005). Outro ponto de polêmica em que ingressou o TCU foi a primazia do Ministério sobre a ANTT no processo de outorga. O Ministério chamara para si a condução do processo, alegando que a União, por intermédio do Ministério dos Transportes, é o titular do direito de explorar os referidos serviços públicos. O TCU opinaria pela competência da ANTT, determinando que as competências legais de cada ente fossem corretamente obedecidas. Como sinal da manifestação do TCU, a ANTT, inicialmente ausente do processo junto ao Tribunal, foi provocada a participar pela Casa Civil e pelo Ministério. Ao fim, no Acórdão n. 2299/2005, aprovado em dezembro de 2005, o Tribunal autorizava a publicação dos editais, condicionando ao cumprimento de uma série de determinações, estando entre as mais importantes a aplicação de descontos obtidos nas licitações do DNIT sobre os custos do SICRO¹¹⁷ na composição dos custos de investimentos das concessões; a correção da Taxa Interna de Retorno – TIR aplicada entre 17% e 18% ao ano, para o TCU, “sem critérios técnicos”, inclusive pela adição de prêmio de risco regulatório; e necessidade de adoção, para os futuros processos licitatórios de “parâmetros de estrutura operacional mínima obrigatória para as rodovias federais concedidas”.

As negociações foram feitas pelo Ministério dos Transportes, incluindo a ANTT e a Casa Civil. Em 2006 foram realizadas as consultas públicas e, após longa negociação, liberada a publicação dos editais de licitação em novembro de 2006¹¹⁸ – período em que, em pleno segundo turno das eleições presidenciais, o candidato à reeleição, Lula, criticava as privatizações realizadas durante o Governo FHC. A ANTT recorreu da decisão que fixara as condições para a publicação do Edital em 2005, obtendo a concordância do TCU em vários pontos, inclusive na nova TIR, na média de 12,88%. Para 2007, cumprir-lhe ia atender condições bem menos rigorosas do que as fixadas em 2005 – mantida a necessidade de

¹¹⁷ SICRO é a tabela de referência de preços do DNIT utilizada nas licitações para obras rodoviárias.

¹¹⁸ Os principais pontos de discussão eram "o tipo de pavimento (mais ou menos durável) que seria utilizado pelas concessionárias, a necessidade ou não de se refazer estudos sobre a situação das pistas hoje (após a operação tapa-buraco feita pelo governo), e a instalação de lombadas eletrônicas pelas concessionárias para o controle de velocidade" (Folha de São Paulo, 08/11/2006).

inclusão de descontos médios das licitações do DNIT – para publicar o Edital de Licitação, o que já se esperava para o fim de 2006.

No início do segundo mandato, porém, por decisão do Presidente, o processo foi suspenso. O Presidente Lula determinara a suspensão do processo visando a que nova reavaliação obtivesse ganhos na modicidade tarifária, considerando, entre outras medidas, a diminuição do custo do capital e as desonerações que pretendia o Governo fazer no âmbito do PAC. A decisão do Governo gerou várias críticas. A Associação Brasileira de Concessionárias de Rodovias soltou nota pública à imprensa, em que reclamava das indefinições a respeito de um modelo para o investimento privado no setor¹¹⁹. Contudo, desta feita, apesar de adiar um pouco mais o processo, o Governo definiu a prioridade absoluta de seu novo modelo: as tarifas de pedágio deveriam ser mais baixas.

Neste rumo, em julho de 2007, o Governo anunciava duas medidas: primeiro, a PPP da BR 116/324 na Bahia foi convertida em concessão comum, o que era explicado pela melhoria do ambiente econômico, a possibilitar a exclusão da contrapartida pública às tarifas cobradas do usuário. A conversão da PPP para concessão comum era também uma vitória da Fazenda, uma vez que o modelo de PPP afetava as metas de superávit primário. Em segundo, os leilões dos sete trechos da segunda etapa de concessões seriam realizados em outubro, tendo como principal novidade a redução da Taxa Interna de Retorno de 12,88% para 8,95%. Finalmente, os Editais lançados em julho definiam a menor tarifa como critério de seleção do vencedor, sendo excluída a cobrança pela outorga – que compunham o modelo do Governo em 2005.

No restante, as principais inovações eram aquelas definidas nos estudos de 2005. Apesar dos rumores de que o mercado temia que as condições estipuladas pelo Governo afastassem interessados, em outubro de 2007 foram leiloados os sete trechos com forte deságio e um grande vencedor: a OHL, empresa espanhola que arrematou 5 dos 7 trechos; outro foi vencido pelo Consórcio Acciona – também liderado por outro grupo espanhol – e apenas em um trecho foi vencedor o Consórcio BRVias, formado por grupos brasileiros.

¹¹⁹ "Mais uma vez, sob um discurso elogiável de preocupação com o interesse do usuário, ao se procurar estabelecer uma tarifa-teto de pedágio que, na prática pode se confundir com uma tarifa de pedágio mínima, se estará atrasando ou mesmo inviabilizando o investimento privado em serviços que propiciarão, efetivamente, rodovias em excelentes condições de uso, com a diminuição significativa de custos operacionais e do tempo de viagem, com mais conforto e mais segurança para os usuários"

Quadro 21: Concessões da Segunda Etapa – 2007 - 2009

Concessão	Extensão(km)	Investimento	Vencedor	Contrato
BR-116/SP/PR	401,6	R\$ 4,42 bi	OHL	02/2008
BR-381/SP/MG	562,1	R\$ 4,04 bi	OHL	02/2008
BR-116/376/101 PR/SC	382,3	R\$ 3,63 bi	OHL	02/2008
BR-101/RJ	320,1	R\$ 2,73 bi	OHL	02/2008
BR-153/SP	321,6	R\$ 1,8 bi	Consórcio BRVias (Splice S.A., W Torre S.A. e Comporte Participações S.A.)	02/2008
BR-116/PR	412,7	R\$ 2,28 bi	OHL	02/2008
BR-393/RJ	200,4	R\$ 1,27 bi	Consórcio Acciona	02/2008
BR – 116/324 BA	680,6	R\$ 3,58 bi	Consórcio RodoBahia, (Isolux- Corsan, espanhola, e as brasileiras Engevix e Encalso)	09/2009

Fonte: ANTT

Os leilões realizados na primeira fase da segunda etapa foram comemorados pelas baixas tarifas obtidas em comparação com a primeira etapa de concessão e com as concessões realizadas pelo Governo de São Paulo, as quais cobraram pela outorga. As tarifas da 2ª etapa, em suas respectivas data-base, correspondiam, em média, a 49% das tarifas da primeira etapa de concessões (Fonte: ANTT). Se o cálculo é realizado em termos de tarifa/km, a proporção é de 31%¹²⁰.

O sucesso na comparação tarifária, contudo, deve ser melhor qualificado. Segundo a ABDIB¹²¹, o “leilão foi realizado com taxas de juros de mercado menores e com expectativas de crescimento da economia maiores”, o que se traduziu nas taxas internas de retorno bem inferiores – apesar de o empenho do Governo ter conseguido reduzir ainda mais a TIR entre 2005 e 2007, a despeito do ceticismo dos críticos. Isto é: mesmo num cenário mais auspicioso, é fato que a insistência do Governo resultou num teto inferior. Em segundo, a revisão dos custos entre a primeira e a segunda etapa, com a inclusão do desconto médio obtido pelo DNIT nos seus preços, também explica os valores reduzidos das tarifas da segunda etapa de concessões.

¹²⁰ Excluída desse cálculo a Ponte Rio-Niterói, da primeira etapa, que é um *outlier* em função de ser a concessão de uma ponte. Se incluída na comparação, as tarifas/km da segunda etapa representariam apenas 14% das tarifas da primeira etapa.

¹²¹ http://www.abdib.org.br/index/conjuntura_infraestrutura_materia.cfm?id_edicao=2&id_secao=4&id_chapeu=1&id_materia=3

Note-se, assim, que as cinco concessões da 1ª Etapa tiveram despesa por km médio 108% acima das concessões da segunda etapa. Ainda que excluamos a Ponte Rio Niterói (que é um *outlier*) do cálculo da 1ª Etapa, a diferença ainda é de 72% entre uma e outra. A revisão de custos imposta pelo TCU explica parcialmente essa diferença, mas também há de se registrar que foram realizados investimentos nas estradas que seriam objeto das concessões da 2ª Etapa antes do Leilão.

A despeito das diferenças, os sete lotes licitados em 2007 ainda continham um dos problemas apontados nas concessões da 1ª Etapa: o peso excessivo nos custos operacionais. Na 1ª Etapa, a proporção dos custos operacionais era de 61%; nos 7 lotes iniciais da 2ª Etapa mantinha-se nesse patamar: 55%. Com a chamada 2ª Fase da 2ª Etapa, o novo modelo de concessões se refinou, inclusive neste ponto. A concessão da BR-116/324, na Bahia, teve uma proporção de 33% dos custos operacionais.

Além disso, outras inovações viriam da convergência entre os estudos realizados no âmbito da Unidade PPP do MPOG e a revisão do programa de concessões rodoviárias: a ampliação do tráfego demandaria novos investimentos e foram criados níveis de serviço da rodovia, cujo cumprimento passou a ser de responsabilidade da concessionária, que arcaria, inclusive, com obras adicionais para cumpri-los. Em suma: no novo modelo, maiores riscos eram outorgados aos investidores privados e os investimentos tinham um peso maior na composição do programa de exploração rodoviária. Assim, sob o ponto de vista institucional, o modelo da segunda etapa – em especial desta 2ª fase - se aproximava do modelo internacional de parcerias público-privadas. O aprendizado, portanto, deu os contornos do “novo modelo de concessão”.

Quadro 22 - Comparativo entre a 1ª e a 2ª Etapa de Concessões

	Modelo da 1ª Etapa	Modelo da 2ª Etapa
Licitação	Concorrência Obrigatoriedade de participação de empresa de engenharia	Leilão Possibilidade de participação de Fundos e entidades financeiras
Critério de seleção	Menor tarifa	Menor tarifa
Investimentos	PER, com preços unitários	PER, com preço global Obrigação de cumprimento de indicadores de desempenho* Novos investimentos condicionados ao volume do

		tráfego
Revisão Periódica	Sem previsão	Quinquenal
Custos	Peso maior dos custos operacionais	Peso maior dos investimentos* Custos operacionais revisados por determinação do TCU, com desconto médio do SICRO obtido pelo DNIT em suas licitações

Fonte: ANTT

*** Mudanças apenas a partir da concessão da BR 116/324/BA**

Também na linha de assegurar a redução dos valores das tarifas, os trechos a serem selecionados passaram a estar condicionados à restrição de que o volume de tráfego viabilizasse o financiamento dos investimentos com tarifas módicas – isto é, apenas trechos com demanda consolidada passariam a integrar o programa. Esta mudança na escolha dos trechos passíveis de concessão estava de acordo com a visão preponderante a partir do segundo mandato de que deveria haver um peso maior para os investimentos em trechos consolidados, e não na manutenção.

Para além dessas considerações, a implementação dos novos contratos ainda está em andamento – sendo difícil confirmar a hipótese de que o novo modelo – que é mais próximo das práticas internacionais - se traduzirá em melhores resultados na ampliação de investimentos. Isto porque as vantagens do novo modelo podem ser mitigadas no processo de implementação. Por exemplo, com dois anos de vigência, o PER, houve postergação dos investimentos previstos – devido a restrições como desapropriações e licenciamento ambiental, alheios à responsabilidade da concessionária. Para ilustrar esse processo, podemos comparar a previsão inicial dos “trabalhos iniciais” – investimentos a serem realizados entre a assinatura e o 6º mês da concessão – e os “trabalhos iniciais” revisados pela ANTT: de R\$ 887 milhões para R\$ 231 milhões, em dezembro de 2009¹²². Apesar disso, o total dos dispêndios realizados na 2ª Etapa superou a estimativa realizada quando do lançamento do PAC (R\$ 4,38 bilhões): os novos lotes asseguraram R\$ 4,5 bilhões de gastos privados, sendo R\$ 3,3 bilhões de investimentos (manutenção e melhoramentos) e R\$ 888 milhões de despesas de caráter operacional¹²³.

O novo modelo revela, ainda, uma restrição para sua aplicação a novos trechos: de 6 estudos inclusos na 3ª etapa, 3 foram excluídos por não atenderem à premissa de “modicidade

¹²² Comparação efetuada entre dados da ANTT e dados do site www.antt.gov.br

¹²³ Dados da ANTT corrigidos pelo ITR para julho/2010.

tarifária”. O modelo exige nível elevado de investimentos, transferências maiores de riscos e modicidade tarifária, condições restritivas para a expansão do modelo de concessões a uma extensão maior da malha – restrições estas que estampam uma visão de que as concessões rodoviárias deveriam ocupar papel limitado na política geral de transportes rodoviários.

Os estudos para a concessão de novos trechos, contudo, prosseguiram, com apoio do BNDES na modelagem das concessões. Os estudos da primeira fase da chamada terceira etapa – congregando a concessão de três trechos rodoviários em Minas Gerais (BRs 040, 116 e 381) foram, assim, concluídos e encaminhados ao Tribunal de Contas da União em fevereiro de 2009, ao passo em que prosseguiam os estudos da segunda fase da terceira etapa; os primeiros, porém, não superaram a análise do TCU, que, por meio de Acórdãos emitidos em junho de 2010, não autorizou a publicação dos editais. O principal ponto de controvérsia, para o TCU, era a escassez de detalhamento dos “elementos do projeto básico”, os quais não permitiram aferir com maior precisão os quantitativos das intervenções previstas para o PER das novas concessões. Criticava-se, ainda, o caráter não sazonalizado dos estudos de demanda de tráfego. Embora a ANTT tenha questionado a decisão do TCU, alegando que o Tribunal exigiria mais do que a própria Lei de Concessões requereria – aproximando-se de um projeto básico completo – até o momento que se escreve essa tese a celeuma não foi superada (Acórdãos n. 682, 683 e 684/2010).

Cabe destacar, em acréscimo, que a atuação do Governo Federal, através da ANTT, não se restringiu à modelagem das novas concessões, mas estendeu-se ao propósito de adotar uma regulação mais ativa das demais concessões da primeira etapa – o que foi materializado na edição da Resolução n. 239/2003 da ANTT, depois modificada pelas Resoluções n. 1.187/2005 e 2.554/2008, as quais dispuseram sobre os procedimentos de execução de obras e serviços pelas concessionárias nas rodovias federais reguladas pela ANTT. Ademais, o Governo perseguiu a superação das dificuldades enfrentadas com os trechos já delegados na 1ª Etapa, especialmente nas tarifas elevadas e na previsão, no PER, de investimentos insuficientes para o período da concessão – o que impunha, durante a execução do contrato, a realização de investimentos públicos ou a negociação com os parceiros privados para que estes arcassem com os investimentos, em troca de reequilíbrio contratual ou extensão do prazo de concessão. A ANTT iniciou processos de negociação para rever tarifas de pedágio, mas a vigência de contratos juridicamente perfeitos impediu maiores avanços nas negociações, uma vez que ao Governo, por seu lado, tampouco interessava passar a impressão de não respeitar contratos vigentes.

Por fim, em relação às concessões estaduais, houve mais uma disputa com o Governo do Rio Grande do Sul, desta feita sob o comando do PSDB, que solicitara autorização do Governo Federal para ampliar os prazos de suas concessões, como medida para revisar o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos – os trechos concedidos estavam em má qualidade, sem que as concessionárias tivessem mais obrigações de investimento. A recusa do Ministério do Transportes resultou na manifestação do Governo estadual pela devolução dos trechos rodoviários – o que não foi, até o momento em que se redige este trabalho, superado de forma negociada.

5.3. Conclusão: estratégias, trajetórias na era da estabilidade desarticulada e novas estratégias – a reforma continua.

a) O primeiro dilema: reforma do padrão de financiamento e de coordenação do investimento público

Na era da estabilidade, o alinhamento do subsetor rodoviário ao ajuste macroeconômico era um imperativo. As condições para a perenidade da estabilidade macroeconômica envolviam o controle fiscal do investimento público, a variável chave – uma vez que as despesas correntes são praticamente incompressíveis - para a adequação das despesas ao regime de restrição orçamentária forte. Essa vinculação foi possível a partir da recuperação da capacidade estatal na gestão macroeconômica a partir de 1994, conferindo uma maior coerência à ação governamental: abandonado no Governo Sarney e confrontado no Governo Collor, o subsetor foi alinhado à política fiscal do Presidente da República, embora invariavelmente entregue a partidos de sua coalizão. Mas o alinhamento estrito da política setorial à restrição fiscal sem uma saída para as deficiências do setor – em crise, ao menos, desde o Governo Figueiredo – prolongaria o desgaste presidencial. A solução pragmática para o investimento a partir de 1995 foi a seletividade: realizar um programa que coubesse no orçamento sem fragmentar esforços como ocorrera de 1990 a 1994. Não é uma tarefa fácil, pois a fragmentação dá frutos políticos.

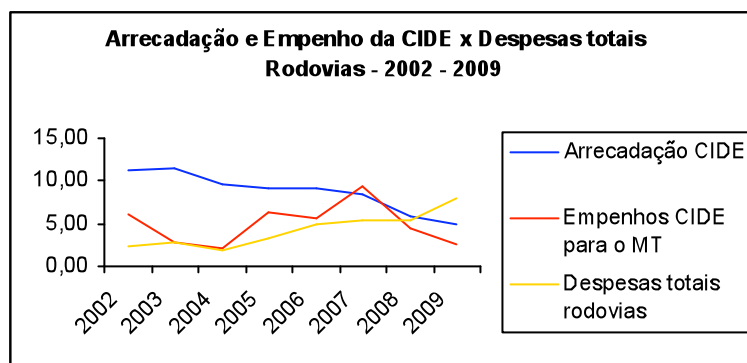
Esta difícil estratégia tem duas variáveis que precisam ser controladas pelo reformismo: a oferta de recursos - o padrão de financiamento - e a demanda por despesas – o programa de investimentos.

No primeiro plano, o Governo FHC optou por garantir a oferta sem atender ao pleito rodoviário: a reinvenção de um Fundo Rodoviário foi descartada, em favor de uma

estratégia de melhor gestão da despesa pública, opção menos dolorosa do que uma nova figura tributária, sobretudo em um cenário econômico cujo crescimento favorece o expansionismo. Este caminho é posto em xeque no segundo mandato. A deterioração da política macroeconômica do primeiro mandato – que dispensara um ajuste fiscal rígido – resulta no tripé macroeconômico, dentre cujos pilares está a política de superávit primário. O expansionismo – que dispensara a alternativa de um novo tributo – é substituído pelo contingenciamento sistemático, cujos efeitos palpáveis estão na qualidade decrescente da malha rodoviária federal.

Um acordo negociado por meio do Congresso Nacional em 2001 por iniciativa alheia ao Governo e com apoio do empresariado, dá nascimento à herdeira do Fundo Rodoviário Nacional: a CIDE. O Governo FHC dá seu aval ao acordo, mas não abre mão da gestão dos novos recursos - é a coalizão fiscalista que implementa o projeto rodoviarista, o que implica submeter a gestão da CIDE ao pilar macroeconômico – o efeito é que a CIDE, em seu primeiro ano de vigência, somente substitui a fonte de financiamento do rodoviarismo. A gestão fiscalista da CIDE foi mantida no Governo Lula. O subsetor perde sucessivamente até o final de 2004: primeiro, para os Estados, que abocanham parcela da arrecadação; segundo, para a Fazenda, que a submete ao contingenciamento. A estratégia de Governo termina por ser concebida na Fazenda após dois anos de inércia e passa pela retomada da seletividade perdida – o PPI nasce após acordo celebrado com o FMI, garantindo recursos orçamentários livres de contingenciamento. A fórmula é repetida e ampliada no PAC e a celeuma sobre a CIDE, cuja arrecadação despenca diante de seu uso para fins parafiscais, é relegada a um segundo plano: o Governo passa a oferecer mais recursos do que capacidade rodoviarista para gastá-los.

Gráfico 34 – Arrecadação, Empenho da CIDE e Despesas com Rodovias



Fonte: MT

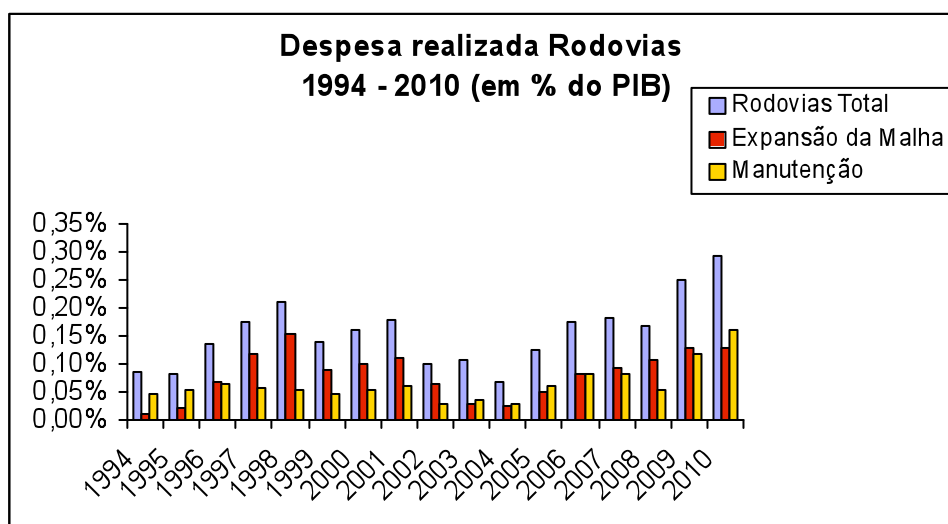
A estratégia para resolução do dilema do financiamento setorial, portanto, foi atrelá-lo à política fiscal e orientá-lo para despesas prioritárias: Brasil em Ação, Avança Brasil, PPI e PAC. Mas esta estratégia de financiamento contém um dilema inerente, de que é exemplo o caso da CIDE, *cortada quando mais importante*. Atrelada ao desempenho macroeconômico, a estratégia tende a ser pró-cíclica: há recursos assegurados quando há folga fiscal; faltam quando estes escasseiam; na abundância, o subsetor tem de correr para gastar, o que é um desafio após anos de economia de capacidades; na restrição, a ordem é cortar, um problema após a correria para gastar.

A política de investimentos – “residual” como é, nas palavras de Alston et al, 2006 – tende a ser contraída em momentos de crise econômica. Essa tendência não é linear: o Governo Lula ampliou de forma anticíclica os gastos do PAC na crise de 2008/2009, mas o Governo FHC não resistiu entre 1999 e 2002. Porém, a comparação não é totalmente justa: as crises de 1999 e 2002 eram nacionais enquanto, em 2008, o país passara por 5 anos de bonança econômica que ampliou as margens para o ativismo anticíclico – enfim, a crise não envolvia a solvência do setor público, ao contrário de 1999 a 2002. Contudo, o expansionismo de 2008 e 2009 passou a ser compensado a partir de 2010 e, nos anos seguintes, o quadro é de maior restrição.

Os limites de empenho em 2010 e o cenário ao fim do ano confirmam este dilema. Membros do novo Governo anunciavam, ainda ao fim de 2010, a necessidade de calibrar as novas obras previstas na segunda etapa do programa – PAC 2 – com as obras remanescentes do PAC 1 – muitas e em valores representativos: “vamos alterar o ritmo de ingresso dos novos investimento de acordo com a nossa disponibilidade”, anunciou o Ministro da Fazenda, Guido Mantega. O cenário fiscal mais restrito – em 2010 a expectativa era que o Governo tivesse de descontar ao menos parte dos recursos do PAC do superávit primário – põe um desafio na gestão do programa de impedir a fragmentação do “Avança Brasil” – início das novas obras sem término das primeiras e multiplicação dos investimentos sem a seletividade pretendida: enquanto se despendera R\$ 25,1 bilhões na primeira fase do PAC, para a segunda fase ainda restavam quase 70% das obras remanescentes e mais de R\$ 40 bilhões para 2011-2014 estimados no PAC 2. Após correr para gastar – o que apenas conseguiu com maior intensidade a partir de 2009 – o subsetor se arruma para cortar, mas as expectativas políticas pelo excesso de obras são um problema.

A estratégia complementar ao financiamento era justamente a seletividade através de programas de coordenação dos investimentos comandados pelos órgãos centrais do Governo, que procuravam garantir o controle presidencial sobre a agenda subsetorial. Embora adotadas por FHC e Lula, a gestão intensiva de investimentos teve modelos distintos. A primeira diferença é no grau de seletividade: Brasil em Ação, no Governo FHC, e PPI, no Governo Lula, foram “projetos pilotos” que continham um conjunto restrito de investimentos – e não sofreram contingenciamento; Avança Brasil e PAC abrangiam um conjunto de empreendimentos bem maior – e terminaram representando praticamente todo o orçamento de do subsetor – que sofreram intenso contingenciamentos no Avança Brasil e, no PAC, foram garantidos até 2010.

Gráfico 35 – Despesa realizada em rodovias – 1994 - 2010



Fonte: MT

Quadro 23: Programas de Investimento FHC x Lula

	Brasil em Ação (1996 – 1999)	Avança Brasil (2000 – 2002)	PPI (2005-2006)	PAC (2007-2010)
Previsão de investimento em dez./2009¹²⁴	R\$ 10,7 bilhões	R\$ 16,3 bilhões	R\$ 4,95 bilhões	R\$ 28,6 bilhões
Indicador de seletividade	72%	100%	60%	100%
Despesa total em rodovias no período	R\$ 14,9 bilhões	R\$ 10,51 bilhões	R\$ 8,31 bilhões	R\$ 28,5 bilhões (R\$ 25,1 bi no PAC)

¹²⁴ Atualizados pelo IGP-DI

Despesa média em rodovias no período em % do PIB	0,17%	0,15%	0,15%	0,22%
Despesa média em expansão em % do PIB	0,11%	0,09%	0,07%	0,11%
Meta física de expansão da malha	2.944 km	5.883 km	2.047 km	10.090 km
Despesa média na manutenção da malha em % do PIB	0,05%	0,05%	0,07%	0,10%
Malha contratada em gestão terceirizada (CREMA ou PIR IV)	-	2.038,8 km	10.414 km ¹²⁵	28.046 km
Resultado de expansão da malha do programa	1.955 km	1.543 km	399 km	3.095 km
Evolução anual do PNV no período	1.133,5 km	414 km	235,3 km	1.049,4 km

Elaborado pelo autor

Ambos os Governos migraram, portanto, de modelos mais seletivos para outros mais abrangentes, com o objetivo de ampliar o investimento público e seu controle sobre o subsetor. Esta migração não foi bem sucedida no “Avança Brasil”, resultando na fragmentação de esforços e perda de controle: a meta original foi ampliada em 50%, enquanto os recursos foram reduzidos, os resultados sacrificados e o programa deixou de ser prioridade. No PAC, o Governo manteve controle na definição das prioridades – as metas foram ampliadas no contexto da política anticíclica - mas o risco de fragmentação existe: numa carteira de mais de 10 mil km em que 3 mil foram concluídos até 2010, a gestão das obras remanescentes num cenário de restrição e novas obras selecionadas para o PAC 2 evidencia o desafio dos programas que deixam de ser seletivos: governar a transição – natural numa política de natureza “residual” – da abundância para a escassez sem cair na fragmentação num contexto em que, invariavelmente, os órgãos executores e sua clientela pressionam por suas obras.

As estratégias de controle também merecem atenção. No Brasil em Ação, a estratégia dos gerentes funcionou relativamente bem, mas com seletividade e sob um maior respaldo presidencial. A mesma estratégia em contexto diferente – de restrição fiscal e perda da atenção presidencial, cuja prioridade foi o ajuste fiscal – resultou na perda de controle e baixo desempenho do “Avança Brasil”: os limites de atuação dos gerentes sobre os órgãos se

¹²⁵ Estimativa com base em MPOG (2007): 82% de PIR IV ou CREMA calculados sobre 12,7 mil km em contratos em execução ou concluídos

impuseram, mas também começavam a se desdobrar as falhas de implementação depois expostas no PAC.

Sobretudo no PAC, o Governo Lula mudou a estratégia para uma coordenação mais política e centralizada – sem a figura do gerente – na Casa Civil e na Presidência em cobrança direta aos Ministérios e foi também mais voluntarista em comparação com os programas anteriores: enquanto o Brasil em Ação/Avança Brasil se fundaram na legitimidade tecnocrática dos “Estudos dos Eixos” e o PPI se amparava na análise econômico-financeiro dos projetos, no PAC os critérios foram mais largos (incluindo objetivos sociais), contemplando a ideia de ativismo estatal e, depois, de política anticíclica. Como explicou Perrupato:

“O PAC trouxe a cultura de gerenciamento de projetos, muita no estilo do “Brasil em Ação” e do “Avança Brasil”, que você tinha uma unidade de gestão de projetos, mas nunca foi no estilo que se implantou na Casa Civil, que criou salas de situação para acompanhar projetos, trazendo para o centro do Governo (a gestão) (...) Aquilo é o braço político do Presidente. Foi importante, porque nós estávamos de férias, precisávamos de cobrança. E tinha a ideia de trazer o Estado de volta no seu voluntarismo de fazer o investimento onde não é viável”. (Entrevista concedida ao autor)

A aposta foi na melhoria da gestão da organização, ao responsabilizar o Ministro, e na prioridade do Presidente e da Ministra da Casa Civil. Essa priorização se expressou na garantia de recursos – o Brasil em Ação e o PPI também evitaram o contingenciamento, mas a carteira de investimentos era muito menor - durante a maior parte do programa e na oferta de flexibilidades para a gestão orçamentária e descentralização do programa, mas também no voluntarismo de cobranças para o início e entrega de obras pelo próprio Presidente. No entanto, o desempenho foi variável: bom na manutenção e bem aquém da meta estipulada na expansão.

As falhas evidenciam que o modelo de gestão do investimento cria condições necessárias para a seletividade, mas não é suficiente para o bom desempenho. A reforma da gestão do financiamento e do investimento não se basta, porque o modelo de administrações paralelas dificilmente voltaria a vingar num regime democrático em que tanto as despesas quanto os processos a que estão submetidos os executores estão regidos por normas de controle maiores. Ainda que haja espaços de manobra para uma maior flexibilidade na gestão de projetos prioritários – a exemplo das flexibilidades orçamentárias e de gestão de convênio – existem limites políticos e jurídicos para um regime de exceção das normas de controle sobre a Administração.

Assim, há complementaridades institucionais cujas contradições proporcionam resultados adversos ao legarem um equilíbrio desarticulado na implementação. Os candidatos óbvios para esta explicação são a capacidade burocrática setorial (em nosso caso, o DNIT), os processos de implementação de investimentos (planejamento, elaboração de projetos, o processo de licenciamento e a gestão de contratos e convênios) e os novos pólos de poder para a gestão do investimento - o controle do Tribunal de Contas e o complexo processo de licenciamento sócio-ambiental.

Esse regime de implementação pouco se aprimorou – apesar de ressalvamos os efeitos positivos da maior flexibilidade orçamentária. A disponibilidade de recursos estimulou algumas iniciativas como a introdução do PNLT pelo Ministério dos Transportes, mas cujos desdobramentos para o melhor planejamento e elaboração de projetos são imensamente tímidos. Paradoxalmente, a folga fiscal e a cobrança exercida sobre os órgãos executores induziram a inícios de obras com arremedos de projetos – talvez o maior exemplo em que o voluntarismo na execução inibiu o planejamento foi a dispensa do Estudo de Viabilidade Econômico Financeiro, cuja finalidade é de análise custo-benefício e de alternativas para minimização de custos e conflitos, por exemplo, com as diversas entidades envolvidas no licenciamento. Houve um descompasso entre o desejo político de fazer e o tempo do planejamento: a obrigação de gastar na abundância, portanto, cobra seus custos no desempenho quando as estruturas – os órgãos executores – e os processos não estão alinhados para isso.

As falhas de implementação, que os sucessivos programas revelaram, impuseram uma agenda de mudanças que abrange temas transversais: o reformismo aponta para mudanças que ofereçam ao sistema de coordenação um regime de implementação mais compatível com os objetivos expansionistas, mas cujo sucesso envolve a decisão do Governo mais do que do subsetor. A reforma do licenciamento entrou na pauta através de negociações lideradas pelo Ministério do Meio Ambiente com os órgãos setoriais, cujas pretensões são de ordenação de uma arena em que se multiplicaram demandas sem parâmetros e procedimentos previsíveis – o licenciamento se tornou um conjunto de compensações sociais. O desenho de um modelo de contratação por preço global, com limitação para realização de termos aditivos e responsabilização do empreiteiro pelo projeto a ser licitado, foi ensaiado na Lei de Diretrizes Orçamentárias aprovada para o ano de 2011. Também na LDO passaram a ser incluídos dispositivos com critérios mais restritivos para a paralisação de obras, cujos resultados já se mostraram em 2010.

Outro ponto importante é o custo das obras. Praticamente em todos os Governos desde a Nova República houve registros de ampliação de custos acima da inflação – e no PAC não foi diferente. Embora sejam controversos os motivos – ampliação do escopo dos empreendimentos e custos do licenciamento ambiental, por exemplo – é mais um tema da agenda tanto mais importante quanto for a restrição fiscal dos próximos anos, impondo melhor seletividade e qualidade do gasto.

É importante assinalar, por fim, que a natureza residual da política de investimentos públicos sempre a põe como candidata a garantir um “equilíbrio desarticulado” no subsetor, dada sua sensibilidade a conjunturas políticas e econômicas. Mas o desafio é ainda maior porque, como visto, mesmo ampliando bastante as despesas entre 2007 e 2010, o Governo não conseguiu, através do OGU, alcançar nem metade (mais exatamente, 42%), das necessidades apontadas pelo PNLT para o período entre 2008-2011. Enfim, mesmo na abundância, as demandas sobre o subsetor parecer ser maiores do que as capacidades fiscal e institucional, o que a natureza residual agrava e coloca em xeque em cenários de maior restrição.

Finalmente, o sistema de coordenação passou por mudanças no novo Governo. A coordenação saiu da Casa Civil para o Ministério do Planejamento – embora tenha se mantido sob o comando da secretária executiva do PAC no Governo Lula, agora Ministra do Planejamento. A Casa Civil, objeto de sucessivas polêmicas no Governo Lula, perdeu protagonismo, mas não a Presidente, cuja origem é do setor de infraestrutura: o voluntarismo deve continuar. A delegação da competência coordenadora ao Ministério do Planejamento envolve um risco calculado: integra o PAC ao Ministério responsável por planejamento, orçamento e gestão, o que fortalece o Ministério e amplia a institucionalização do Programa; mas o retira do braço político da Presidência. Este risco tem duas variáveis chaves: o compromisso presidencial e a sua adequação fiscal a um contexto mais restritivo, desafios não vencidos no “Avança Brasil”.

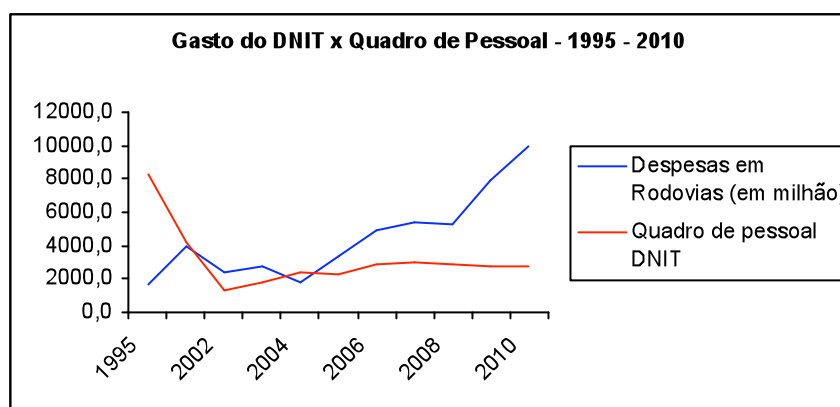
b) O segundo dilema: a reforma estrutural dos órgãos setoriais e a descentralização federativa.

A reforma que implementou a estratégia de investimento com seletividade não foi seguida por uma estratégia ambiciosa de mudança organizacional – para aprimorar a eficiência setorial – nem pela revisão das competências federativas – para reduzir a pressão pela fragmentação de recursos federais.

No Governo FHC, a iniciativa de incluir o Ministério dos Transportes e o DNER em projetos da Reforma Gerencial liderada pelo MARE não resistiu às resistências internas. A gramática clientelista aprofundada no Governo de Coalizão venceu os impulsos reformistas – como a reforma gerencial não era uma prioridade do Governo, o processo de fragilização burocrática do DNER seguiu seu curso, com elevada saída de engenheiros experientes e ausência de renovação por novos concursos públicos. A inércia e suas conseqüências não antecipadas pressionaram por mudanças, mas não no sentido de construir capacidade burocrática: os escândalos de corrupção do DNER criaram as condições para a extinção da autarquia e a criação de seu sucessor, o multimodal DNIT, e da Agência Reguladora de Transportes Terrestres, a ANTT. O GEIPOT, consumando a decadência da função planejamento, é extinto.

O Governo Lula assumiu com esses órgãos em processo de implementação. No DNIT, a gramática clientelística não foi enfrentada – é do PR o que outrora era do PMDB – embora tenha se iniciado um processo de ampliação e valorização do quadro de pessoal a partir de 2005. Mas a timidez da iniciativa (agravada pela evasão de profissionais) e a continuidade da politização do órgão contrastaram com a ampliação das responsabilidades por investimentos. Embora o quadro tenha se elevado, a carteira de projetos se ampliou muito mais. Continua havendo uma economia de capacidades institucionais que cobra seu preço. O gráfico abaixo compara a ampliação do quadro burocrático com as despesas no modal rodoviário: em quinze anos, enquanto o investimento se elevou em 474% em valores reais, o quadro do DNER para o DNIT caiu em 67% e suas competências se ampliaram para os modais ferroviário e aquaviário; na evolução a partir da criação do DNIT, em 2001, o quadro cresceu 48%; a despesa, 267%.

Gráfico 36 – Gasto do DNIT x Quadro de Pessoal – 1995 - 2010



Fonte: DNIT e MT

Esse dado revela o descompasso entre a reforma voltada para o financiamento e gestão do investimento e a reforma organizacional no DNIT, o que teve óbvios efeitos sobre o desempenho dos programas de investimento. Mas não se deve resumir a defasagem do órgão à baixa profissionalização. As dificuldades de planejamento, elaboração de projetos e gestão de contratos foram evidenciadas neste trabalho. Por outro lado, desde 2008 a autarquia realizou, por iniciativa do Ministério dos Transportes e do DNIT (portanto, do próprio subsetor) uma mini reforma burocrática em seus processos de licitação – a partir da edição de uma Instrução Normativa do Ministério – que absorveu a jurisprudência do Tribunal de Contas, o que incluiu também a priorização de realização de certames licitatórios com projetos executivos – embora a “mini reforma” tenha apresentado resultados limitados no desempenho do PAC (apenas a redução dos prazos de licitação foi constatada), houve um grande avanço no relacionamento com o Tribunal de Contas da União, que conduziu a zero as paralisações para 2011.

A mini reforma burocrática respondeu ao anseio de controle, mas a agenda gerencialista – dentre as quais a contratualização por resultados na manutenção da malha e o pagamento por desempenho – apresentaram distorções em sua implementação: a primeira, mediante a baixa relação entre desempenho e remuneração, assim como o pagamento por custos unitários e a conservação da responsabilidade no DNIT por projetos executivos; a segunda, porque simplesmente resultou numa compensação por aumentos não concedidos – sua implementação apenas em 2010 impede maiores análises, mas a origem e o início pouco tiveram de “gerencialista”. O próximo passo da agenda deverá ser a disseminação do regime de empreitada por preço global, mas o histórico revela que a implementação importa muito: a estrutura de incentivos do contrato por resultados requer também capacidade setorial para se adequar a ela, inclusive para realizar bons projetos – essenciais para que a transferência de riscos funcione – fiscalizar as etapas de implementação do empreendimento e responsabilizar contratados. O desafio, portanto, é grande para um ente com baixas capacidades institucionais.

As deficiências burocráticas e gerenciais do DNIT foram temas que o subsetor não logrou senão parcialmente incluir na agenda governamental, restrita à realização de novos concursos e recomposição salarial. O mesmo ocorreu com o sistema de planejamento do subsetor. Além das dificuldades enfrentadas nos desdobramentos do PNLT, a implementação do CONIT só ocorreu após sucessivas críticas do Tribunal de Contas da União e a ideia de retomada de um novo “GEIPOT”, cuja inspiração contemporânea é a criação da Empresa de

Pesquisa Energética no setor elétrico, passou a circular no mercado de idéias do Governo Federal, mas sem decisão política até o momento.

A capacidade regulatória do subsetor também sofreu implementação defasada: apenas em 2001 foi criada a ANTT e sua implementação, como mostramos, foi paradoxal; assim como os desdobramentos da (não) reforma do DNIT influenciou os destinos do PAC, a economia de capacidades institucionais também interferiu nas concessões negativamente na primeira etapa e, com o aprendizado, positivamente na segunda etapa. Veremos no tópico subsequente.

O outro tema da reforma estrutural foi a descentralização de competências para os Estados. A reconquista da capacidade de Estado no início do Governo FHC deu fôlego a esta política: embora não aprovando um novo e descentralizador PNV, foi implementada a delegação de rodovias aos Estados, vinculadas a programas de concessões rodoviárias ou à execução de obras públicas pelos Estados. O instrumento de coordenação essencial foi o aval aos programas de concessão, que conferiu incentivos materiais palpáveis para a adesão ao modelo.

A delegação inicialmente foi bem sucedida: 30% da meta de 15 mil km foram delegados. Ocorre que a capacidade que o Governo teve para delegar não garantia a capacidade e compromisso dos Estados para cumprir com contratos – o estímulo de reduzir a pressão sobre os recursos da União foi maior do que a precaução em relação à incerteza sobre o desempenho dos Estados. O futuro foi descontado em favor do presente (ELSTER, 2000) Assim, os efeitos não esperados da reforma foram sentidos no segundo mandato As concessões estaduais se tornaram um problema em vários estados e ao menos num caso – o Rio Grande do Sul – engendrou a devolução de um contrato para a União e uma permanente disputa entre estado e União no Governo Lula. O desfecho foi um tanto improvisado: a transferência, no último mês de Governo, de uma gama da malha rodoviária Federal aos Estados, em troca de recursos.

A MP n. 82/2002 se tornou um problema no Governo Lula. Com o veto, a indefinição jurídica dá vazão a uma disputa – levada às raias do TCU – entre Estados e União, apenas abafada com a decisão presidencial de assumir em caráter precário a manutenção dos trechos delegados. E a precariedade se torna permanente até o momento. Além de assumir a malha que fora delegada sob o incentivo de recursos ao fim do Governo FHC, o Governo Lula cedeu em outra batalha aos Governadores. No bojo da reforma tributária, o instrumento utilizado por

FHC para o projeto de delegação – a transferência de recursos – é utilizado sem ganhos para o rodoviarismo federal.

O dilema foi resolvido pelos Governos com estratégias, portanto, bem diferentes: FHC investiu na delegação com a oferta de benefícios materiais aos Estados, mas seus efeitos revelaram que o regime coordenador falhou. No Governo Lula, a decisão política foi de confronto até 2005; com o desgaste sofrido e a melhoria das condições fiscais da União, o Governo abdicou da estratégia de confronto, reassumiu toda a malha federal e “fugiu para a frente”.

c) O terceiro dilema: a coordenação do investimento privado.

Finalmente, também neste tema a era da estabilidade assistiu à implementação da esperada agenda rodoviarista. As concessões que caminharam tão lentamente até 1994 deslancharam no início do Governo FHC: a aposta era de aproveitar o momento favorável para reduzir a pressão fiscal sobre a União – mais uma vez descontando o futuro em favor do presente, pois a economia de capacidades institucionais lançava incertezas sobre o desempenho do programa.

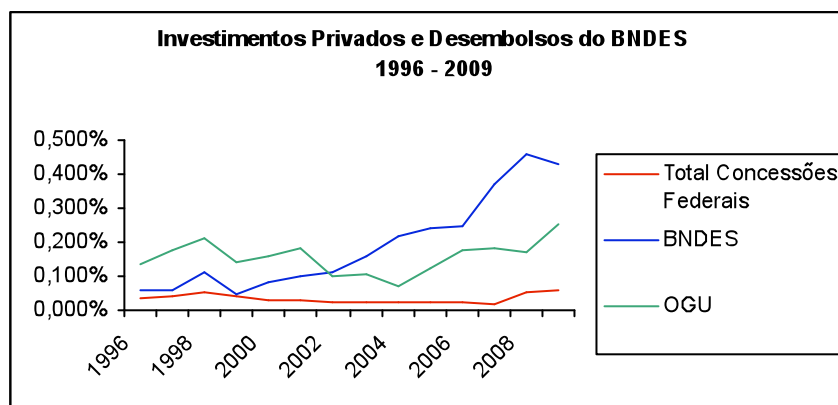
Os desdobramentos do modelo explicitaram os méritos – a proporção dos gastos privados sobre o investimento setorial foi considerável e a qualidade da malha concedida foi, em média, razoável – mas também problemas: assemelhado ao regime tradicional de obras públicas, o modelo contratual proporcionou revisões e excesso de investimentos e as tarifas alcançaram patamares elevados, explicitando a baixa capacidade regulatória do DNER para geri-las.

Mas não se poder superestimar, como já observamos, o peso das concessões da primeira etapa. O fato é que alcançaram uma extensão muito limitada da malha rodoviária. Um ponto de veto marcante logrou que o modelo fosse aprimorado antes de ser disseminado: o TCU impediu as licitações até 2001 – quando o modelo já era mais próximo das boas práticas internacionais; após, a deterioração das capacidades institucionais cuidou de relegar as novas concessões ao novo Governo, ocasião em que houve novas etapas de negociação, revisão e conflitos. Assim, o modelo de concessões apenas foi ampliado para uma extensão mais considerável – alcançando 7,6% da malha rodoviária federal em 2010 – após 11 anos das primeiras concessões, intensas negociações e, reconheçamos, uma boa margem de

aprendizado institucional: os constrangimentos do TCU ajudaram a habilitar as competências institucionais (STARK e BRUZST, 1998).

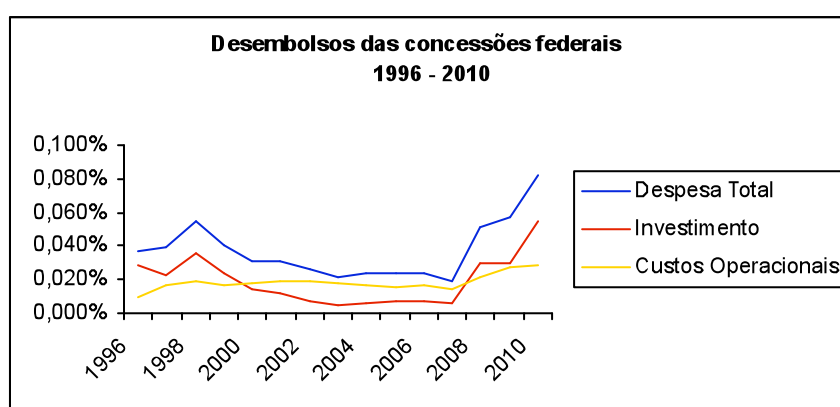
No Governo Lula, o início foi marcado por indefinições sobre o papel da Agência e sobre a própria ideia de parceria com o mercado. Após embarcar e desembarcar das PPPs e superar após quatro anos conflitos internos e externos, a política foi desenhada a partir de 2007, mais uma vez, com a presença do voluntarismo estatal no propósito de redução das tarifas. O conflito entre Governo e Agência também se reduziu a partir de 2008, com a nomeação de um Diretor alinhado, mas o modelo de agencificação sofreu no primeiro mandato com a desarticulação entre Governo e Agência, a politização desta e o enfraquecimento de sua autonomia. Paradoxalmente, uma política de valorização das carreiras e de realização de concursos lhe permitiu desenvolver capacidades regulatórias, embora sua autonomia tenha sido contingente.

Mesmo após as comemoradas concessões da segunda etapa, o Governo não seguiu um modelo abrangente de concessões; pelo contrário, o modelo adotado, que refletia ganhos de capacidade regulatória entre 1996 e 2007, ficou politicamente adstrito a condições bastante restritivas e os poucos estudos que superaram essas condições – cujo desenrolar mais uma vez depende de negociações com o TCU – permitiriam o alcance de apenas 11,2% da malha rodoviária federal sob gestão de concessionárias. O próprio abandono das PPPs quando da melhoria do cenário econômico e lançamento do PPI e do PAC reflete que a estratégia mais ousada para parcerias resultava mais da restrição fiscal do que do convencimento político de que o modelo representasse melhorias. O total de desembolsos das concessões rodoviárias correspondiam, em 2010, a 28% do total de despesas públicas; na média entre 1996 e 2010, esta proporção é de 23%. E ambos ficaram bem atrás dos desembolsos oriundos do BNDES em financiamentos no modal rodoviário – embora este desembolso, como já destacamos, abranja não apenas as concessões, mas financiamentos a empreiteiras de obras públicas e ao transporte rodoviário de carga e de passageiros. O quadro a seguir reflete a evolução da participação do concessionário privado, do OGU e do BNDES durante o período entre 1996 e 2009.

Gráfico 37 – Despesas privadas, públicas e desembolsos do BNDES no modal rodoviário

Fonte: MT, ANTT e BNDES

Nota-se, portanto, que a despeito das conquistas obtidas nas últimas etapas de concessões, o Estado é o principal protagonista do subsetor, por meio de investimentos do OGU e de financiamentos do BNDES: este, inclusive, cresce mais do que o próprio gasto público a partir de 2003. As concessões privadas da segunda etapa, em 2009 e 2010, ampliaram seus investimentos – após dificuldades com desapropriações e licenciamento nos primeiros anos - o que se reflete no aumento da participação privada no subsetor no último ano e a inversão da relação entre investimentos e custos operacionais que predominava nas concessões da primeira etapa desde o ano 2000, após ultrapassados os investimentos iniciais das concessionárias.

Gráfico 38 – Despesas, Investimentos e Custos Operacionais nas Concessões Rodoviárias

Fonte: ANTT

Isto posto, a trajetória ao fim do Governo Lula era um tanto paradoxal: enquanto as primeiras concessões foram lançadas sob um cenário de economias de capacidades institucionais e com um modelo regulatório embrionário, a partir de 2007 se alcançou um modelo mais bem desenhado e competitivo, a Agência estava mais estruturada, mas a decisão

política foi de pô-las em segundo plano em favor do investimento público. A variação do cenário econômico demonstra que as parcerias integraram a estratégia política como uma escolha subótima em função da restrição fiscal – superada esta, seus objetivos são residuais. Esta conclusão é bastante clara no curso do Governo Lula; no Governo FHC, apenas uma suposição.

Há, porém, controvérsias em relação a esta estratégia: as deficiências de gestão dos programas de investimentos públicos abrem oportunidades de agência em favor do modelo de parcerias, que, em complemento, conta com apoiadores no mercado por oferecerem um nicho de grandes negócios de longo prazo, com a gestão dos recebíveis. A insuficiência de investimentos para atender à demanda também conta: mesmo somando os gastos públicos e privados em rodovias, o montante alcança 50% do total planejado pelo PNL T para 2008-2011. Enfim, talvez o desafio e a insuficiência de capacidades sejam muito grandes para a estratégia restritiva. No mercado, esta é a posição, ao menos, dos representantes da indústria (CNI, 2010) e, evidentemente, da Associação das Concessionárias de Serviços Públicos, dentre cujos participantes estão grandes empreiteiras, operadores financeiros e logísticos; por outro lado, como há uma divisão de trabalho no mercado de obras públicas, pequenas e médias empreiteiras, com maior acesso ao mercado pulverizado de obras do DNIT, movem-se em favor da política de obras públicas rodoviárias.

No Governo, o tema entra na agenda em especial na defesa de um novo modelo de gestão terceirizada que competiria com o modelo CREMA: a concessão administrativa, remunerada integralmente pela contraprestação do Estado - sem pedágios, portanto - para a manutenção (ou para a manutenção com melhoramentos) pelo prazo mais dilatado que cinco anos, reproduzindo o modelo institucional de contratualização por resultados das concessões da segunda etapa. As recentes declarações públicas dos Diretores da ANTT e do DNIT¹²⁶ revelam que, conquanto ainda em etapa embrionária, as concessões podem retornar com maior fôlego à agenda pública por motivos diferentes do que a rigidez fiscal: a restrição de capacidades do setor público.

¹²⁶ “Governo prepara concessões sem pedágio e gasto pode ir para contribuinte” (Folha de São Paulo, 17/01/2011)

d) À guisa de conclusão.

A agenda reformista da política de investimento rodoviário no período FHC/Lula é mais bem sucedida do que no período anterior. Materializam-se, de formas mais estáveis, as transformações iniciadas na década de 80, ganhando institucionalidade regimes de financiamento e investimento públicos alinhados à política macroeconômica e coordenados pelo centro do Governo e um modelo de concessões respaldado por maiores capacidades regulatórias.

As trajetórias das reformas reproduzem dilemas que estão no bojo da decisão entre reformar ou não. A reforma do investimento se expõe ao desafio de enfrentar seu caráter cíclico, governando a transição do expansionismo para a restrição, ao mesmo tempo em que enfrenta os limites da estratégia de administração paralela, que estão na complementaridade entre disponibilidade fiscal, seletividade de gastos, capacidade burocrática e regime de implementação. A desarticulação entre as estratégias de investimento e os meios para a sua implementação – estruturas e processos – põem aos Governos o dilema entre enfrentar os custos políticos das mudanças abrangentes de estruturas e processos ou suportar os custos do mau desempenho.

Este desafio conduz aos outros dois dilemas.

Na reforma estrutural, a estratégia reformista envolve negociação com a base parlamentar e com os Governadores. Seu enfrentamento pressupõe a imposição de derrotas que custam caro à estabilidade política do Governo ou compensações materiais que podem custar caro à saúde fiscal do Tesouro. No primeiro caso, FHC e Lula preferiram suportar os custos de desempenho impostos pelo compartilhamento de poder, interferindo apenas no limite do desgaste: FHC extinguindo o DNER; Lula, recompondo o quadro de pessoal do DNIT ao mínimo necessário para sua continuidade. No segundo caso, apenas quando o custo fiscal da malha pressionava muito os Governos – durante os mandatos de FHC e o primeiro mandato de Lula – a negociação (FHC) ou o enfrentamento (Lula) fizeram partes da estratégia; mas a melhoria das condições fiscais permitiu ao Governo Lula realizar uma fuga para frente a manter o confronto com os Governadores. O problema é que a fuga para a frente supõe que o expansionismo não seja cíclico; mas, como demonstram os últimos anúncios do Governo, a restrição pode voltar e pressionar por novas mudanças na estratégia política do Governo Federal.

Por último, a reforma orientada para o mercado por meio de concessões também se mostrou íntima à estratégia de financiamento e investimento públicos. A pressa em deslanchá-las entre os Governos FHC e Itamar – assim como a crença na sua disseminação – estava atrelada à restrição fiscal assim como seu caráter residual no segundo mandato Lula vinculava-se à abundância. Dois fatores mantêm a reforma na agenda: de um lado, o desempenho aquém do esperado de alguns programas governamentais fortalece a sua defesa como “estrutura de incentivos” mais eficiente, que tem respaldo no Estado e no mercado; de outro, a variação do cenário fiscal – uma realidade possível para os próximos anos – pode voltar a pressionar a agenda privatizante, sobretudo porque as demandas por investimentos, mesmo no expansionismo, são maiores do que as capacidades fiscais e institucionais, como parece revelar o período entre 2007 e 2010.

Em todos os casos, a estratégia de reformas foi um equilíbrio entre dilemas num cenário cercado de contradições entre programas e instituições e, como tal, um equilíbrio desarticulado, cujas nuances institucionais oferecem oportunidades para o “reformismo permanente”. No próximo capítulo articulamos estratégias e instituições no subsetor rodoviário para respondermos porque, afinal de contas, as reformas resistiram aos sucessos e fracassos.

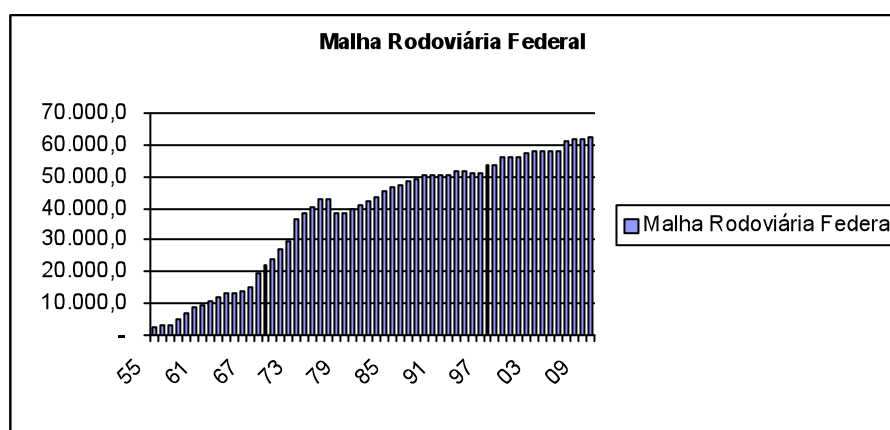
6. CONCLUSÕES.

6.1. Aonde chegamos: O novo regime de infraestrutura rodoviária.

A economia e as instituições brasileiras mudaram muito desde o apogeu rodoviário, como descrevemos no capítulo 2. Os índices inflacionários foram debelados e a economia passou por um processo de abertura, com ampliação dos fluxos de comércio e do investimento direto estrangeiro; o Estado reviu sua forma de intervenção na economia, com ampliação das regras de controle fiscal, redução das despesas discricionárias de investimento e ampliação das despesas correntes, incluindo as sociais e previdenciárias; e a democracia foi consolidada com a sucessão de governos escolhidos por intermédio de eleições diretas e ampliação da “contestação aberta”.

Essas transformações se refletiram no subsetor, cuja participação no PIB caiu de ápices de 1% - sendo 0,8% só de investimentos - para uma variação de investimentos entre as faixas de 0,1% e, nos momentos de maior expansionismo, 0,3%; a ampliação das despesas com manutenção contra as despesas de expansão, com a malha rodoviária se expandindo a um ritmo menos acelerado: de uma média anual de 2 mil km de expansão entre 1955 a 1975 para uma média de pouco menos de 1 mil km entre 1985 e 2010.

Gráfico 39 – Evolução da Malha Rodoviária Federal – 1955 - 2010

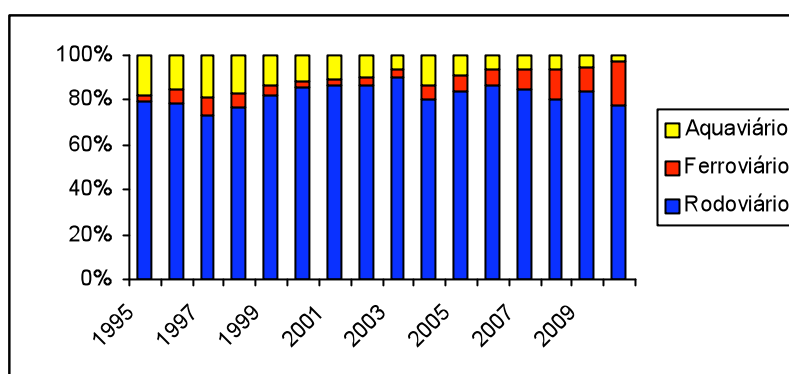


Fonte: DNIT

Mesmo com essa perda relativa de importância do subsetor rodoviário, mais de trinta anos após o primeiro choque do petróleo, o transporte ainda é, no sentido emprestado historicamente ao termo, “rodoviário”. Em 1985, o modal rodoviário atendia a aproximadamente 60% do transporte de cargas, o que apenas oscilou para 58% em 2009. Apesar de sucessivos Governos incluírem a redistribuição do transporte de cargas entre

modais entre seus objetivos – e o modal ferroviário ter passado por um melhor momento desde as privatizações até os investimentos mais recentes do PAC – o quadro mudou muito pouco. As prioridades dos Governos na infraestrutura de transportes estiveram no transporte rodoviário. O gráfico abaixo apresenta a evolução da distribuição da despesa entre os modais entre 1995 e 2010, revelando como os gastos com rodovias oscilaram entre 73% e 90% do total:

Gráfico 40 – Distribuição das Despesas nos Modais Rodoviário, Ferroviário e Aquaviário 1995 - 2010



Fonte: MT

Observamos, assim, que apesar dos esforços de planejamento e diversificação multimodal estarem presentes nos objetivos de todos os Governos da Nova República, o rodoviarismo persiste – bom exemplo é multimodal DNIT que se mantém, de fato, rodoviarista: não por acaso as grandes obras ferroviárias do PAC foram destinadas para uma empresa pública, a VALEC.

A priorização do subsetor entre os modais de transportes se mantém, mas também suas carências continuam altas, de que é exemplo a ainda baixa extensão da malha rodoviária pavimentada: 212 mil km para um país de dimensões continentais e modais alternativos ainda incipientes. As demandas sobre o rodoviarismo, assim, continuam altas: o PNLT prevê a necessidade de um conjunto de investimento de R\$ 117 bilhões no modal nos próximos 15 anos, dos quais aproximadamente R\$ 60 bilhões estimados para o período entre os anos de 2008 e 2011.

A manutenção da hegemonia rodoviarista durante os vinte e cinco anos da trajetória não representou, contudo, a preservação das bases institucionais sob a qual o rodoviarismo se instaurou.

Partimos de um regime de intervenção em que o subsetor rodoviário guardava certa autonomia frente a mecanismos de controle externos, à frente a liderança de burocracias especializadas como GEIPOT e DNER, que enfrentavam baixos constrangimentos normativos nos campos fiscal, licitatório, ambiental e de controle externo. Esta autonomia era caracterizada pela independência financeira, através da garantia de fontes de recursos vinculados e geridos de forma extraorçamentária pelo DNER; um padrão burocrático relativamente elevado, ainda que não avesso a práticas clientelísticas, e contando com o suporte de uma entidade forte de planejamento, o GEIPOT.

Tais bases conferiam centralidade para a União na articulação junto aos demais entes federados e atores empresariais cuja organização coletiva era fraca – e, no caso das empreiteiras, nasciam e se desenvolviam à sombra do mercado de obras governamentais, arbitrado com boas margens de discricionariedade pelo Estado. A finalizar, o subsetor se desenhou sob a ausência de controles democráticos efetivos, reforçando o caráter autoritário do projeto desenvolvimentista que o encampava, com uma coalizão dominante sem maiores competidores. Nesse contexto, a implementação de projetos prioritários ao Governo assentava-se no suporte político do DNER junto ao Poder Executivo e em sua capacidade para centralizar recursos financeiros e organizacionais para coordenar entes federados e atores privados na execução de obras. Não é difícil, assim, caracterizar este modelo como “centrado no Estado”.

O equilíbrio que se desenha após vinte cinco anos de reformismo é menos verticalizado: a primeira característica que temos a destacar é a competição que se desenrola no subsetor com o ingresso de atores e coalizões cuja atuação anteriormente era inexistente ou, ao menos, indireta.

O primeiro ator é o Presidente da República. Embora sempre relevante no regime presidencialista, sua atuação se tornou mais decisiva no setor porque as restrições fiscais se impuseram, as demandas sobre o setor público se elevaram – com uma abrangente agenda de resgate social - e se ampliou a competição entre coalizões em seu interior: o contexto requer sua arbitragem. Não é por acaso que as estratégias presidenciais de Sarney, Collor, FHC e Lula foram tão decisivas – na trajetória que narramos nos capítulos anteriores – aos destinos do subsetor.

O segundo é a coalizão fiscalista, gestora da transição de um regime de fracas para fortes restrições orçamentárias, reunindo os Ministérios da área econômica, cuja atuação, em

regra geral, esteve alinhada às prioridades da Presidência da República em conquistar e preservar a estabilidade macroeconômica, manter o equilíbrio fiscal e estimular o crescimento econômico – com pesos diferentes dados pelos Presidentes. A burocracia econômica, cuja capacidade técnica e poder político cresceram, passou a ser ponto de veto e formuladora de políticas setoriais.

Em terceiro, a coalizão rodoviarista reuniu os atores antes hegemônicos no subsetor – Ministério, DNER/DNIT, empresários privados (com destaque para empreiteiros de pequeno, médio e grande porte em divisão de trabalho) e projetistas, mas também atores envolvidos com as reformas orientadas para o mercado da ANTT e do setor privado, a exemplo de grandes empreiteiras, operadores nacionais e internacionais de infraestrutura, financiadores e garantidores.

Assim, manteve-se a aliança entre políticos no Executivo e no Parlamento com o setor privado no investimento público, sem alteração – e até mesmo aprofundamento - na lógica política que a motiva, estreitamente vinculada, a partir da redemocratização, ao presidencialismo de coalizão, em cujo bojo os setores de infraestrutura foram delegados a partidos e aliados com forte vocação clientelista, atraídos pelo capital eleitoral fornecido por esses setores: a relação nebulosa entre nomeações, obras e financiamento de empreiteiras para campanhas políticas.

Mas houve uma importante alteração em sua composição: antes território privilegiado das grandes empreiteiras que se desenvolveram no rodoviarismo, o setor foi ocupado por empreiteiras de menor porte em consequência da diversificação daquelas e de sua preferência para maiores negócios (como as concessões) e, com a redemocratização, foi ampliada a política clientelista e fragmentadora de realização de obras distritais para o atendimento a parlamentares da base. O resultado foi que o subsetor tornou-se mais sujeito à política clientelista e obreirista do que antes e, como reflexo disso, a decomposição burocrática do DNER no Governo Collor e sua extinção no Governo FHC pouca celeuma causaram. A transição foi, portanto, de um DNER burocraticamente forte, politicamente amparado pelo regime e aliado de primeira hora dos grandes interesses da construção civil – com arranjo poucos transparentes – para um DNER/DNIT burocraticamente fragilizado, dominado por grupos clientelistas e em parceria preferencial com pequenas e médias construtoras, ainda com arranjos pouco transparentes e vinculação entre o fornecimento de obras públicas e o financiamento de campanhas eleitorais. A coalizão manteve no período os

objetivos de garantir recursos, impulsionar obras e concessões, embora haja, dentro da coalizão, menor unidade de preferências entre obras públicas (com acentuado viés clientelista) e parcerias com o mercado, assim como menor controle estatal em relação às preferências e estratégias do setor privado

Em quarto, embora não sendo uma coalizão no sentido teórico, houve uma acentuação da rede de controle sobre as práticas do subsetor, tendo como principal protagonista o Tribunal de Contas da União – mas que ganhou adeptos no tempo com ações da Controladoria Geral da União, da Polícia Federal e do Ministério Público – que passou a agir intensivamente não apenas na fiscalização da aplicação dos recursos do subsetor, mas mesmo no desenho de suas políticas. Chama a atenção que o TCU atuou de forma ativo nos três campos de reformas que delimitamos neste trabalho.

Por último, a coalizão sócio-ambiental teve atuação não apenas como ponto de veto no controle dos impactos ambientais dos empreendimentos rodoviários, mas como instrumento catalizador de compensações abrangentes para comunidades credoras de “dívidas sociais”, que identificaram no licenciamento ambiental uma arena de pressão para solução de seus problemas históricos. Essa coalizão se fortaleceu com a maior concentração de competências no IBAMA a partir do final da década de 90 – em contraste com os objetivos descentralizadores do Sistema Nacional do Meio Ambiente concebido no início da década de 80 – ganhando força para se opor de modo mais coordenado aos objetivos expansionistas contrastantes com a defesa do meio ambiente e, também, dos territórios das comunidades impactadas.

Não se pode, enfim, deixar de mencionar outros atores políticos cuja importância cresce num cenário de maior competição eleitoral: os entes federados, em especial os governadores que, de caudatários da política centralizada no DNER, passaram a contar com instrumentos políticos para barrar iniciativas do Governo Federal e disputar recursos do subsetor; e prefeitos, deputados e senadores, para os quais emplacar emendas dentre as despesas discricionárias de investimentos, liberar recursos e iniciar obras são ativos eleitorais preciosos.

Em resumo: o pluralismo se instaurou no subsetor e seus objetivos tiveram de ser ampliados para atender a demandas conflitantes. A maximização da malha rodoviária tornou-se *um dos objetivos* entre a necessidade de sua manutenção, de gerir recursos seletivamente adequando-se às restrições fiscais, de prestar contas ao controle externo, negociar com os

atores do licenciamento ambiental e administrar as demandas políticas da base de apoio presidencial.

A segunda característica marcante está no regime de financiamento e de investimento. Os recursos são disputados junto a outros setores governamentais, mas as despesas de investimentos são “residuais” (ALSTON et al, 2006). Esse cenário eliminou a blindagem do subsetor às conjunturas políticas e econômicas e, ainda que programas como o “Brasil em Ação”, PPI e PAC tenham assegurado maior certeza no fluxo orçamentário para os projetos prioritários, a solução é não-institucionalizada, cabendo ao Presidente e sua burocracia econômica decidir quando e como blindar investimentos. Portanto, ainda que os atores do subsetor tenham empreendido inúmeras iniciativas para resgatar a autonomia financeira, o Presidente e sua burocracia econômica são dotados de discricionariedade e mecanismos formais para controlar o fluxo de recursos destinado ao rodoviarismo e dela se utiliza a Presidência como mecanismo de controle sobre sua coalizão político-partidária, já que partidos aliados controlam as organizações rodoviaristas. Assim, se por um lado o Chefe do Poder Executivo não detém com o DNIT a linha direta de coordenação de outrora, este não conta com a autonomia financeira para decidir e conduzir livremente a política afeta ao subsetor rodoviarista.

A política de investimentos é, portanto, residual (ALSTON et. Al, 2006): o escopo e extensão de sua blindagem orçamentária e financeira dependem da estratégia política do Presidente e da margem de manobra que a conjuntura econômica oferece para a gestão de gastos, já que as despesas discricionárias são, por sua natureza, variáveis de ajuste em conjunturas restritivas.

A terceira característica reside na alteração relativa das capacidades institucionais do Estado, influenciando, como já citamos, a unidade e a coerência no interior da coalizão rodoviarista. As estruturas executoras, sobretudo o DNIT, carecem da capacidade burocrática de outrora para tocar projetos ambiciosos e abrangentes num ambiente mais competitivo e menos discricionário. A economia de capacidades institucionais na década de 80 foi impulsionada no início da década de 90 e reduziu a capacidade setorial para perseguir os objetivos presidenciais: o “Plano de Metas” de JK na década de 50 prometeu ampliar em 3 mil a malha e entregou mais de 6 mil em 5 anos; o PAC, que logrou a maior expansão entre os programas presidenciais da Nova República, estabeleceu a meta de ampliação de 10 mil km e entregou pouco mas 3 mil km em 4 anos. Enfim, o Governo Federal ganhou capacidades

de coordenação dos órgãos transversais – a partir da burocracia econômica, em especial – e de financiamento no BNDES, criou capacidades regulatórias na ANTT e perdeu capacidade de implementação no DNIT.

O caráter centralizador da coordenação federalista e de articulação com o mercado também se atenua. No primeiro caso, as formas de relacionamento preponderantes entre União e Estados e os acordos que lhes seguem são contingentes e geram baixa coerência na relação federalista; os Estados e Municípios ganham recursos na Constituinte e na CIDE, mas, paradoxalmente, a União mantém praticamente toda a malha rodoviária federal herdada da década de 80. No segundo, há sinais de emergência de uma agenda privada de cobrança sobre o setor público – como o exemplificam a atuação de entidades como CNT e CNI, mas também de segmentos construtores como ANEOR e SINDUSCON – no sentido de construção de maiores capacidades burocráticas e regulatórias, bem como de maior expansão dos investimentos públicos e do regime de concessões, que exprimem um regime de coordenação mais abrangente entre Estado e frações do empresariado. O PNLT, como fora o esforço setorial do PRODEST, exprime um esforço de coordenação mais abrangente entre União, Estados e Mercado na definição de prioridades - ainda que seja embrionário e não normativo. A rigor, ao menos desde 1995 o conjunto de obras prioritárias foram garantidos pela Presidência – quando não houve esta garantia, os recursos escassearam e o rodoviarismo não obteve sucesso.

A articulação com construtores e concessionários passa pelo crivo de maior institucionalidade na competição e no controle que se refletem em maiores disputas em processos licitatórios e numa relação contratual entre Estado e construtoras mais conflituosa. Mais atores atuam na arena licitatória, a exemplo de operadores privados de concessões e construtoras de pequeno e médio porte com maior acesso a obras pulverizadas do DNIT. Mas é certo que os sinais de continuidade não se esvaem: os vínculos de captura e patrimonialismo continuam presentes em escândalos nos jornais e má gestão de obras nos programas de investimento, refletindo também históricos laços entre empreiteiras e financiamento de campanha política no Brasil.

Por último, a reforma orientada para o mercado não se reflete num subsetor regido por normas de mercado. O Estado é o principal ator da política pública rodoviarista, ainda que sob bases diferentes, vigendo novos mecanismos de controle e coordenação entre os atores e, mais do que isso, com uma maior pluralidade de objetivos e de interessados com voz e influência

na arena política. O limite deste protagonismo estatal – e aqui há, é fato, certa “orientação para o mercado” – é o regime fiscal de restrições orçamentárias, em que o déficit não sustentado implica incertezas econômicas que afetam a taxa de juros, a inflação e a própria solvência do país, constringendo a discricionariedade do Poder Executivo para impulsionar projetos expansionistas.

A política de concessões – símbolo maior da transição de um regime centrado no Estado para um regime mais coordenado pelo mercado - alcança ainda um papel subsidiário, ainda que relevante, seja na extensão da malha rodoviária delegada para gestão privada, seja no volume de investimentos privados *vis-à-vis* os investimentos públicos. Mesmo no regime privado, a participação estatal no financiamento de longo prazo – com absoluta hegemonia do BNDES – confere ao Governo Federal instrumentos para intervir no regime de concessões de modo ativo. Mas não pode tudo. A possibilidade de renegociação por parte do Governo é tensa nessa arena: medidas atabalhoadas que podem atrapalhar outros campos de políticas que presenciam a necessidade de investimentos privados de longo prazo, num regime de “restrições fortes”. O cenário é de um poder regulatório e de financiamento elevado, mas com constrangimentos ditados pelo mercado – e aqui também se plasma uma modalidade de “orientação pelo mercado”, embora, como já registramos, restrita a uma pequena parte da malha federal.

Esse “modelo de capitalismo” é híbrido – reúne mecanismos de coordenação centrados no Estado, maior articulação com entidades de classe e grupos empresariais e recurso a mais mecanismos impessoais de mercado - mas ainda com forte hegemonia estatal: os recursos à mão – fiscais, de financiamento e regulatórios – garantem capacidade estatal para liderar as iniciativas das políticas, mas não asseguram a unidade no interior da máquina pública nem a capacidade burocrática para negociá-las e implementá-las neste regime mais competitivo.

Quadro 24 - A transição de regimes: o desenvolvimentismo rodoviário x residualismo democrático

	Regime Autoritário	Regime Democrático
A arena	Liderada pela coalizão rodoviária, com suporte presidencial e objetivos restritos Predominância da parceria com grandes empreiteiras na execução de obras públicas	Competição entre coalizões no subsetor e objetivos mais abrangentes Menor unidade da coalizão rodoviária: predominância de parcerias com médias e pequenas empreiteiras nas obras públicas e com grandes nas concessões (em

		especial da primeira etapa) Arbitragem presidencial e da burocracia econômica
Financiamento e Investimento	Autonomia financeira, com programas de transportes realizados pelo subsetor integrando aos Planos Nacionais	Dependência financeira do Tesouro Investimento seletivo coordenado pela Presidência ou com sua delegação
Estrutura burocrática e federativa	Altas capacidades de planejamento e execução Maior concentração de competências financeiras e de planejamento na União	Perda de capacidades de planejamento e execução Ganho de capacidade regulatória e de controle econômico e administrativo por outras burocracias Menor centralização de capacidades financeiras e de planejamento na União, mas sem maiores avanços na descentralização da malha
Coordenação com o mercado	Controle estatal sobre o mercado de obras Discricionarismo no relacionamento entre Estado e Mercado	Maior pulverização do mercado de obras e divisão de trabalho entre empreiteiras Ingresso de novos competidores no mercado Redução do discricionarismo na relação entre Estado e Mercado

Elaborado pelo autor

6.2. A trajetória e as razões institucionais e estratégicas do gradualismo.

a) A trajetória.

A transição de regimes que observamos no curso do presente trabalho não explicita uma trajetória de equilíbrio com mudanças superficiais nem uma permanente conjuntura crítica em que os atores redesenham os marcos institucionais. O conceito de equilíbrio pontuado não explica a trajetória do subsetor: ainda que tenha havido gradualismos cumulativos, estes não eliminaram a presença de sérias contradições institucionais nem as inflexões dos gradualismos erráticos..

O padrão de trajetória é de *gradualismo com mudanças substantivas*. Ainda que, em alguns momentos, tenha havido mudanças rápidas – como as reformas do DNER e a implementação da primeira etapa de concessões - estas alterações não garantiram um equilíbrio estável, mas sim um *equilíbrio desarticulado*, em que novas rodadas de mudanças entraram na agenda. A estabilidade do equilíbrio não é uma premissa; sua desarticulação gera

novas rodadas de reforma. Os caminhos das três grandes reformas nos oferecem o respaldo empírico para tanto.

Na reforma do financiamento e do investimento, a implementação do regime de restrições fiscais começou a ser realizada em meados da década de 70 e se acelerou a partir de 1985. Mas até 1995 a trajetória foi de disputa da coalizão rodoviária para reconquistar o equilíbrio perdido através de uma nova fonte estável de financiamento. Em 1995, a estratégia foi finalmente alinhada à política macroeconômica do Governo Federal: um novo equilíbrio foi alcançado. Mas este equilíbrio era desarticulado porque não resistia ao caráter cíclico da política de investimentos. O contingenciamento e a fragmentação de esforços do “Avança Brasil” resultaram numa nova rodada de disputas em torno do financiamento do subsetor através da CIDE. Esse desequilíbrio durou até 2005, quando a boa conjuntura econômica favoreceu uma nova política expansionista em que a Presidência retomava controle da agenda do subsetor, criando um sistema de coordenação que aproveitava da aprendizagem dos modelos anteriores.

Defendemos que esse equilíbrio é desarticulado por dois motivos: primeiro, porque não passou pelo teste da transição do expansionismo para a restrição sem perda do controle e ocorrência da fragmentação – isto é, a seletividade do PAC pode ser posta em xeque nos próximos anos – a administração da seletividade requer gerir as obras remanescentes do PAC 1 e iniciar o PAC 2, com recursos previstos para o período entre 2011 e 2014 superiores a R\$ 40 bilhões; segundo, porque a estratégia de investimentos revela uma desarticulação entre os objetivos expansionistas presidenciais e os meios para sua implementação – as estruturas e os processos de implementação não garantiram uma expansão com o êxito esperado e o mau desempenho em alguns programas pressiona por novas rodadas de reforma na gestão do investimento: afinal, como aponta o PNL, as necessidades são muito maiores do que as capacidades executoras do DNIT.

A reforma estrutural do subsetor se iniciou para valer no Governo Collor e com grande êxito no objetivo de enxugamento e enfraquecimento do DNER. Mas a contrapartida óbvia do enxugamento do DNER era uma política agressiva de privatizações e descentralização da malha, o que não aconteceu. Os Governos seguintes tinham objetivos expansionistas e, para isso, precisavam de um DNER a esta altura debilitado. Contribuíram para este processo seu compartilhamento com segmentos mais clientelistas do Governo de coalizão nas Presidências de FHC e Lula.

Assim, a pauta nestes Governos era de reforma do DNER não para enxugá-lo, mas para permitir que ele desse conta das prioridades presidenciais. No Governo FHC, porém, a deterioração se manteve a ponto de uma nova reforma estrutural ocorrer em 2001 com a extinção do DNER e do GEIPOT e criação do DNIT e da ANTT. Com Lula, a agenda de profissionalização ganhou fôlego e esforços dentro da coalizão rodoviarista permitiram uma melhoria dos controles que reduziram os conflitos com o TCU ao fim do Governo, mas, ao fim e ao cabo, mostraram-se muito tímidos para o tamanho do expansionismo pretendido. Embora duas reformas abrangentes tenham sido realizadas (nos Governos Collor e FHC), dificilmente seria possível qualificar o atual estágio como um equilíbrio estável: o subsetor, cujas falhas de planejamento e gestão estão no cerne das dificuldades dos programas de investimento para gastar recursos e cumprir metas, briga pela criação de sua entidade de planejamento e o próprio Governo incluiu na agenda temas afetos à melhoria dos processos de implementação, à frente a melhoria dos processos de contratação de projetos e gestão de contratos.

A descentralização não saiu dos discursos até 1995. Quando saiu, foi no Governo FHC, de forma negociada, através de convênios de delegação, e não de uma revisão legal da malha rodoviária. Mas as delegações de concessões atingiram apenas 30% da meta descentralizadora alcançada, geraram muitas dificuldades e foram sustadas. Nova rodada descentralizadora – esta mais agressiva – ocorreu na bacia das almas do fim de 2002 e gerou um conflito federativo intenso, cuja resolução só foi possível no cenário expansionista em que a União fugiu para frente, assumindo “temporariamente” a responsabilidade por toda a malha delegada em 2002. Esse equilíbrio só é estável se a União abdicar em definitivo de propósitos descentralizadores – o que parece ainda não ser o caso: a responsabilidade pela malha delegada sempre é prorrogada até o final dos exercícios vigentes, indicando ser uma solução temporária. Enfim, o equilíbrio é desarticulado porque depende do expansionismo evitar conflitos permanentemente; como esta não é uma condição assegurada, a desarticulação permanece.

Por fim, a reforma orientada para o mercado – as concessões – pareceu ter chegado a um equilíbrio em 2007, após mais de duas décadas na agenda. Neste período, naufragou diante da falta de decisão do Governo Sarney e do desmoronamento político do Governo Collor. Foram implementadas inicialmente nos Governos Itamar e FHC, mas sem marcos regulatórios nem entidades reguladoras e sob um modelo que parecia reproduzir a forma e os parceiros das contratações comuns. O TCU entrou em campo. Vetou a aceleração do processo. O Governo

brigou interna e externamente, mas aprendeu também. Em 2007 foram concedidos sete trechos sob o novo modelo.

Mais de três anos depois, somente uma concessão foi realizada. As outras voltaram a ser barradas pelo TCU, resultando em novas rodadas de negociação. Mais do que isso: o próprio Governo estabeleceu condições restritivas para as concessões, relegando-a a poucos projetos. Esta pode ser uma estabilidade com dificuldades pontuais, mas há elementos de desarticulação: primeiro, o papel subsidiário das concessões também depende do expansionismo e, sob condições adversas, a agenda das PPPs com concessões patrocinadas (portanto, apenas parcialmente financiadas pelo Estado) podem voltar; segundo, o desempenho do DNIT em seus programas também abre espaços para uma agenda ativa de novos modelos de parceria: a bola da vez parece ser algum tipo de concessão administrativa como alternativa ao CREMA. Assim, o regime de concessões atual resultou de um longo aprendizado e a ANTT foi melhor estruturada no período, mas fatores contextuais – inclusive eventuais mudanças de Governo com novas desarticulações com a Agência – indicam que a estabilidade não é óbvia.

Assim, o subsetor tem uma trajetória gradualista de equilíbrios desarticulados. É gradualista porque as mudanças foram predominantemente incrementais – com processos cumulativos que conviveram com inflexões importantes no curso do gradualismo - e, quando não o foram, resultaram de processos incrementais sucedidos de novos estágios de reformas: a Reforma Collor foi precedida de anos de deterioração setorial e foi sucedida de outras mudanças; as concessões e delegações durante o Governo FHC saíram rapidamente, mas sob padrão similar. E o equilíbrio é desarticulado porque conserva pressões para novas rodadas de reforma.

Temos duas explicações para isso: a primeira reside na configuração institucional do subsetor; a segunda, nas próprias estratégias de reforma dos Governos para lidar com seus dilemas. Vamos para nossas variáveis independentes: as condicionantes e estratégias de nossos atores.

b) O papel das instituições.

O equilíbrio desarticulado existe quando há fontes de dinamismo institucional. E por que existem essas fontes de dinamismo? A nossa resposta é que existem porque há dois tipos de complementaridades institucionais: a primeira está entre arenas de políticas públicas cujas

decisões interferem uma na outra; a segunda é dentro das próprias arenas institucionais entre os propósitos das políticas públicas, as capacidades estatais para implementá-las e os processos necessários, num regime democrático, para que uma ideia se transforme em ação pública – processos estes que contemplam acesso e veto a outros interesses abrigados no subsetor. O oposto dessas complementaridades, como exposto no capítulo 1, é a contradição institucional.

Como as instituições resultam de conflitos e compromissos políticos, não há nada que assegure, em primeiro lugar, que essas complementaridades estejam bem alinhadas; em segundo, quando não estiverem, não há nada que garanta que uma coalizão concorrente num subsetor não se utilize de seus recursos para interferir nas políticas, inclusive se utilizando dos recursos que o processo de implementação lhe oferece para se opor ou alterar iniciativas; em terceiro, a própria coalizão dominante de um subsetor poderá tentar remover os obstáculos internos e externos à implementação, reformando estruturas e processos de implementação que barram suas iniciativas. As probabilidades de sucesso dessas tentativas de mudança dependerão também de fatores contextuais, como a conjuntura econômica e política, que podem alterar o balanço de poder. Aqui estão, resumidos, os fatores de dinamismo: as contradições e as mudanças contextuais.

Assim, a explicação institucional para a transição e permanência de um regime de equilíbrio desarticulado reside, de uma banda, no efeito interativo entre o pluralismo no subsetor com um regime de implementação que oferece mais recursos de controle heterogêneos; e, de outra, na variação das capacidades institucionais do Governo e de suas burocracias.

O primeiro pólo explicativo deu margem para a ampliação da competição entre coalizões no novo regime de gestão da infraestrutura rodoviária, cujos propósitos e recursos são diferentes, como também para a ampliação da diversidade dentro da própria coalizão rodoviária. O segundo potencializou as estratégias presidenciais de ampliação do controle sobre o subsetor, mas constrangeu suas estratégias que dependiam de competências setoriais para o bom desempenho. A trajetória dessas restrições e recursos variou entre as eras da instabilidade e da estabilidade (capítulo 2), resultando em dinâmicas de reformas diferentes (capítulos 4 e 5).

Na era da instabilidade, a Nova República herdou um desequilíbrio que provinha desde meados da década de 70: faltavam recursos para a União que, contudo, concentrava

competências e recursos organizacionais. O principal ator que conquistou recursos para interferir nos rumos do subsetor foi a burocracia econômica, cuja centralidade era garantida pela conjuntura econômica adversa; mas a democracia também fortalecera a “Aliança Democrática” e os Governadores, assim como ampliara a pressão social e o recurso ao Judiciário como instrumentos de oposição a medidas impopulares – embora não houvesse ainda um regime de implementação com maiores poderes de acesso e de veto para atores externos ao subsetor, isto é, os controles ainda eram mais homogêneos e concentrados na burocracia fiscal.

A burocracia econômica ganhou força com as conjunturas críticas que redesenharam os marcos institucionais da despesa pública. Logrou centralizar a gestão fiscal, impedindo o retorno a uma gestão autônoma dos recursos financeiros pelo subsetor. Seus recursos no regime de implementação foram o controle sobre a gestão orçamentária e financeira, utilizada para perseguir e preservar a estabilidade macroeconômica e o regime de restrições orçamentárias fortes, objetivos, na maior parte do tempo prioritários, dos Presidentes da República.

Na era da instabilidade, sua estratégia não esteve articulada ao subsetor; as estratégias da coalizão rodoviária sempre tiveram de responder *ex post facto* às variações da política macroeconômica e, como tal, pouco tiveram de coerência ao longo do período entre 1985 e 1994. Além da burocracia econômica, estratégias do subsetor foram impedidas não pelo processo de implementação (que ainda não padecia de muitos instrumentos de controle heterogêneos), mas por uma oposição difusa – ainda que sem acesso ao processo de implementação – a medidas de grande impopularidade como o selo-pedágio e a TCR – esta barrada no Poder Judiciário – e pelo poder relativo que tinham governadores e aliados políticos alojados no subsetor (sobretudo no Governo Sarney) para a promoção de reformas estruturais mais abrangentes, sobretudo uma modernização gerencial do DNER e a descentralização da malha federal.

O segundo pólo explicativo contribui para que entendamos os fracassos e os desdobramentos dos poucos sucessos. É impossível não atrelá-los à baixa capacidade estatal para controlar o subsetor e permitir o planejamento numa conjuntura econômica tão instável, como também para manter uma coalizão minimamente estável para sustentar mudanças mais abrangentes. Paradoxalmente, havia núcleos de competência setorial no GEIPOT e no DNIT que ofereceram um modelo de planejamento que antecipava os rumos do PNL T quase 20 anos

depois, mas cuja atuação não encontrava qualquer respaldo para desdobrar o planejamento em ações concretas. Esses núcleos, já em baixa na década de 80, foram praticamente eliminados na Reforma Collor.

Assim, o contexto institucional era contraditório: não havia ainda pontos de acesso e veto – à exceção da Fazenda – suficientemente fortes para impedir iniciativas governistas – afinal, mesmo Sarney conseguiu aprovar o selo-pedágio e Collor aprovou a TCR e enxugou o DNER - mas tampouco havia o mínimo de capacidade governamental para conferir coerência a suas ações e negociá-las com atores que passaram a conquistar poderes no processo de transição para a democracia. O equilíbrio desarticulado, assim, ou não era rompido porque o subsetor estava fora da agenda econômica ou, quando havia sucessos parciais nas mudanças, *faltava Governo*: as novas fontes de financiamento esbarraram nas oposições e a reforma Collor foi destrambelhada.

Ao fim e ao cabo, então, era natural que persistissem desarticulações: atores foram fortalecidos sem a arbitragem presidencial enquanto a coalizão rodoviária naufragava; contradições se refletiam entre os objetivos macroeconômicos e as políticas do subsetor em desalinho com as prioridades presidenciais; entre as demandas do setor produtivo e o baixo nível de investimentos e manutenção das vias; entre a centralização de competências na União e sua restrição fiscal; entre as pressões sobre o orçamento e a baixa capacidade para deslanchar concessões.

Na era da estabilidade, o quadro das capacidades estatais se inverteu. Com a estabilidade macroeconômica, os núcleos do Governo ganharam capacidades para implementar projetos de mudança com maior coerência, mas as estruturas do subsetor – duramente afetadas pela Reforma Collor – sofreram com sucessivos anos de economia de capacidades. Não é estranho que a dinâmica de reformas tenha se alterado: praticamente todas as iniciativas de reforma a partir de 1995 – são poucas as exceções – vêm do núcleo do Governo e do Presidente.

Assim, o Presidente ganhou preponderância nas estratégias de um subsetor cuja coalizão antes hegemônica estava enfraquecida. Mas não só: seu papel de árbitro se ampliou porque se intensificou a ampliação dos poderes de veto e de acesso à arena institucional do subsetor. A burocracia econômica manteve e ampliou sua influência, agora diretamente, no desenho das políticas. O controle exercido pelo Tribunal de Contas cresceu constantemente, a partir da edição de instrumentos legais que lhes dava competência para fiscalizar obras, cuja

gestão também estava submetida à Lei de Licitações e Contratos de 1993. O licenciamento ambiental se tornou mais rigoroso a partir de 1998, com a paulatina concentração de competências no IBAMA, e passou a vocalizar um conjunto de atores sociais envolvidos em conflitos sociais e territoriais: comunidades indígenas, quilombolas, assentamentos da reforma agrária. A própria coalizão rodoviarista perdeu discricionarismo e unidade de propósitos. Enfim, o quadro de competitividade na arena que desenhamos no início deste capítulo aflorou.

As contradições institucionais estiveram, portanto, presentes para pressionar por reformas e novas se sucederam aos sucessos parciais. Algumas já presentes na era da instabilidade, como as alterações na balança de poderes – agora de modo mais intenso e pluralista – e as contradições entre capacidades fiscais e competências da União e de suas organizações; outras refletiam as novidades da era da estabilidade, sobretudo as contradições entre os objetivos expansionistas e as estruturas e processos de implementação; entre seletividade e objetivos fragmentadores da coalizão rodoviarista; entre desestatização e (falta de) competências regulatórias; entre descentralização e falhas de coordenação federativa; entre subsidiariedade da política de investimentos privados e residualismo da política de investimentos públicos. Assim, não apenas se preservaram fontes de dinamismo da era da instabilidade, como as próprias estratégias da era da estabilidade abriram novas oportunidades de reformismo.

É sobre o papel das estratégias na superação e geração dessas instabilidades que discutimos a seguir.

c) As estratégias nas eras da instabilidade e da estabilidade.

O equilíbrio desarticulado proporciona fontes de oportunidades para a atuação dos atores reformistas. Mas o reformismo não é para principiantes. A ação política de mudança com múltiplos propósitos – como é o caso das reformas encampadas no subsetor - num cenário democrático e de restrições fiscais expõe os atores reformistas a dilemas estratégicos, como vimos no capítulo 1, cujas conseqüências não são antecipáveis. O fato de existirem dilemas estratégicos, com custos e riscos nas escolhas políticas, contribui para a explicação teórica sobre o equilíbrio desarticulado: as ações têm conseqüências não antecipadas. Conforme resume Hayek (1973), os resultados decorrem da ação humana, mas não necessariamente do desígnio humano. A forma como os governantes resolvem seus dilemas relaciona-se com seus desafios políticos mais abrangentes de manter ou conquistar controle sobre seus Governos,

preservar sua base de apoio político e ampliar sua popularidade junto ao eleitorado. Envolve também suas preferências por políticas e idéias: a crença de que uma mudança lhe garantirá melhor desempenho.

Assim, como o político reformista tem mais de um objetivo, as escolhas têm inevitavelmente dilemas estratégicos entre alternativas, que não são necessariamente paretianas: para alcançar um resultado melhor numa política, pode ser necessário não priorizar outras ou sacrificar sua popularidade ou base parlamentar; pode envolver apostas intertemporais nas quais seja necessário piorar um pouco no presente para melhorar o futuro; ou, ao reverso, arriscar o futuro em favor da necessidade de resolver problemas imediatos de governabilidade. Enfim, há um intercâmbio de problemas resolvidos com base em ideias e preferências.

O primeiro dilema do reformismo democrático era adequar o subsetor à política macroeconômica, sem que o desgaste da restrição orçamentária ameaçasse a governabilidade do subsetor.

Na era da instabilidade, após uma breve tentativa de retomar o controle mediante a indicação do Ministro, Sarney abandonou o subsetor a sua sorte. Era, ao fim, mais um desgaste para um Governo já impopular e a prioridade zero era manter sua governabilidade política e econômica. O resultado foi o sacrifício fiscal. O Governo Collor retomou o controle do subsetor alinhando-o aos propósitos de afirmar a liderança presidencial a enxugar o Estado. Cortou mais duramente os recursos e apostou todas as fichas na TCR para as necessidades imediatas e nas políticas de descentralização e privatização - que não caminharam – acelerando o processo de economias de capacidades institucionais do DNER para fazer obras. Assim, não se reduziram as pressões sobre o orçamento, mas caíram ainda mais suas capacidades para geri-las. As estratégias de abandono e confronto resultaram no enfraquecimento permanente do subsetor.

Na era da estabilidade, o Governo FHC alinhou a política de investimentos à de financiamento e retomou o controle presidencial sobre o subsetor de forma compartilhada no Governo de coalizão: cabia ao PMDB gerir os investimentos seletivos cujos recursos eram garantidos sob uma estrutura de coordenação descentralizada de gerentes respaldados pela Presidência e seleção de projetos caracterizados pelo primado da racionalidade técnica do “Estudo dos Eixos”. A estratégia funcionou parcialmente bem no expansionismo do primeiro mandato e naufragou na crise do segundo, quando, sob severas restrições macroeconômicas e

com menor controle sobre sua coalizão, contingenciou as obras do “Avança Brasil” e abdicou de controlar a seletividade.

O Governo Lula retomou o controle do investimento a partir de 2005, com o PPI e, depois, com o PAC. Aproximou-se de FHC na estratégia da seletividade – e na migração para um programa mais abrangente a partir do PAC – mas logrou manter o controle sobre os investimentos estratégicos num cenário de maior abundância fiscal e sob um sistema de coordenação mais voluntarista, que apostava no braço político da Casa Civil em cobrança direta aos Ministros e na racionalidade política de impulsionar obras com critérios mais abrangentes.

Seus problemas de desempenho, contudo, refletiram as contradições institucionais não resolvidas nas estruturas e processos de implementação. A estratégia de FHC e Lula para a gerência de investimentos estratégicos, com suas variações, não logrou reproduzir o mesmo desempenho de suas inspirações do passado – como o Plano de Metas de JK – porque as administrações paralelas não podem prescindir de mecanismos de implementação institucionalizados: a baixa capacidade burocrática setorial e os processos de implementação com excesso de pontos de vetos pioraram ou não melhoraram na era da estabilidade e geraram problemas de desempenho. Mas não é fácil enfrentá-los: são reformas que, como diria Geddes (1994), são bens públicos cujos resultados benéficos não são imediatos para estimular o reformista com horizonte temporal mais curto e os custos políticos são elevados pela necessidade de impor perdas. Nos Governos FHC e Lula, a escolha estratégia foi de não enfrentá-las, apostando nos benefícios subótimos dos programas e suportando os problemas de desempenho; noutros casos, como na relação com o TCU e o meio ambiente, as estratégias também variaram, com o Governo Lula enfrentando o TCU, mas abrindo mais espaços para o pluralismo no meio ambiente, ao abranger em seus órgãos mais atores vinculados a movimentos sociais.

Este é o caso do segundo dilema estratégico – a reforma estrutural – que, ao ter como objetivo a conquista de ganhos de capacidades institucionais, afeta diretamente as reformas do investimento e às orientadas para o mercado. Mas levá-la adiante é modernizar um setor há muito objeto de barganha política e profissionalizá-lo, o que envolve o custo fiscal das contratações e revisão de remuneração que abrem a caixa de pandora das renegociações com as carreiras.

O Governo Sarney não enfrentou o custo da mudança e inaugurou a política de delegação do subsetor à base aliada. Collor confrontou o subsetor e foi bem sucedido em enxugá-lo, impondo grande derrota aos funcionários do DNER, mas a estratégia foi um fracasso porque não completada com os sucedâneos de privatizações e descentralização da malha, que retirariam competência do DNER. FHC suportou o custo de não mudar até o limite da crise política do órgão em 2001, quando interveio no DNER e conduziu a sua extinção. Lula foi mais paradoxal: não deixou a entidade fora do jogo de barganhas políticas, mas iniciou um processo de recomposição profissional, ainda que muito aquém das necessidades. Assim, em regra geral, os Presidentes resolveram não enfrentar o custo da reforma abrangente, com exceção de Collor, cujos propósitos, porém, era de praticamente eliminar o DNER, o que intensificou sua deterioração. O subsetor ficou à mercê de estratégias da coalizão rodoviária liderada por partidos aliados ao Presidente, que eventualmente conseguiram alcançar avanços: foi o caso do que chamamos mini reforma burocrática dos processos de licitação já no Governo Lula, resultante de uma negociação do subsetor com o TCU.

A reforma descentralizadora seguiu curso semelhante. Sarney e Collor a postergaram; FHC avançou rapidamente, mas sob a pressão de liberar a União de pressão fiscal, a gestão futura das delegações era incerta: resultaram em crises nas concessões estaduais e, no segundo mandato, num conflito cuja solução foi a “fuga para a frente” de Lula – após três anos de insucesso no confronto. Ao fim e ao cabo, as estratégias foram de postergação (Sarney e Collor), delegação negociada às pressas (FHC) e confronto sucedido de nova postergação (Lula).

Finalmente, a reforma orientada para o mercado envolvia uma forte demanda – assim como a descentralização – para reduzir a pressão fiscal sobre a União. Mas a transição para o novo regime era arriscada pela falta de capacidades regulatórias para administrar o novo sistema de incentivos. Sarney decidiu não comprar a incerteza e suportar a pressão fiscal mal resolvida. Collor até tentou, mas perdeu as condições políticas para tanto. Finalmente, Itamar e FHC assumiram o risco e o segundo lidou com os méritos (mais investimentos) e deméritos (problemas regulatórios com excesso de investimentos e tarifas elevadas) da estratégia de desestatização. Mas, diga-se, FHC, ainda que tivesse objetivos mais abrangentes de desestatização, não conseguiu tornar a política mais do que subsidiária ao subsetor: os debates com o TCU e a desarticulação institucional no segundo mandato impediram novas licitações. Lula desconfiou do programa e seu Governo decidiu não decidir no primeiro mandato, apesar

dos entusiasmos eventuais ante a falta de recursos fiscais até 2004. Sob um cenário expansionista, a decisão foi impulsioná-la sob um modelo aprimorado, mas de modo residual e restritivo. O Governo escolheu o caminho do investimento público e reservou a concessões a um conjunto seletivo de projetos.

Assim, os dilemas estratégicos contribuem para a dinâmica reformista.

Primeiro, porque de fato envolvem escolhas não-paretianas, que envolvem custos e incertezas, e são tomadas por atores com racionalidade limitada e um tempo político para decidir: proporcionam, pois, a ocorrência de conseqüências não antecipadas das iniciativas de mudanças, conseqüências estas que podem gerar, como geraram em nosso caso, novas fontes de dinamismo.

Segundo, porque os Governantes têm preferências. O peso das idéias e do estilo de governança presidencial importou na sua forma de resolver os dilemas e em seus critérios de decisão: a paralisação de Sarney contrasta com o voluntarismo de Collor; o primado da racionalidade econômica do Governo FHC cede ao primado do voluntarismo político no Governo Lula.

Por fim, também porque há aprendizagem em subsetores nos quais os atores interagem no tempo (SABATIER, 1993): é o caso das concessões e dos sistemas de coordenação do investimento.

6.3. Implicações teóricas: por que as reformas permanecem?

Uma resposta rápida para a pergunta que nos fazemos no título deste trabalho – à luz deste capítulo – é que as reformas permanecem no subsetor de infraestrutura rodoviária porque existem equilíbrios desarticulados, cuja origem está numa arena com contradições institucionais, em que os agentes reformistas decidem dilemas estratégicos sob um cenário de riscos e incertezas – decisões estas que proporcionam conseqüências não antecipadas e novas contradições. A conclusão que oferecemos intenta proporcionar discussões teóricas mais abrangentes.

Devemos primeiro nos questionar qual o grau de generalização que este estudo de caso alcança ou, em outras palavras: os equilíbrios políticos são sempre desarticulados? Nossa resposta é negativa. O “equilíbrio desarticulado” resulta da configuração de variáveis institucionais concretas que refletem contradições entre arenas ou contradições internas entre

objetivos, processos e estruturas que ampliam as oportunidades para estratégias de mudança – ainda que gradualmente. Ao constatar as condições para sua existência, apenas refutamos a ideia de generalização de “equilíbrios pontuados”, cujo padrão de mudança é de gradualismos cumulativos ou, ainda, quando da ocorrência de conjunturas críticas, de mudanças abrangentes. Parece-nos que o caso exemplifica um equilíbrio menos estável, em que há mudanças graduais cumulativas, mas também gradualismos erráticos com inflexões e mudanças repentinas que se sucedem a gradualismos; enfim, o retrato é menos claro e resulta de desarticulações institucionais.

Apesar dos limites para generalização, parece-nos que há um bom candidato para esse tipo de equilíbrio: as políticas de investimentos que, como lembram Alston et al. (2006), são essencialmente “políticas residuais”: não alcançam o grau de institucionalização das políticas econômicas e sociais, seu financiamento é contingente e, assim, a despesa é sensível a mudanças de contexto político e econômico que engendram contradições cíclicas entre as tarefas de expandir e de contrair o gasto público.

Assim, por mais que o tema do investimento em infraestrutura tenha conquistado a agenda pública mais recentemente no Brasil – em contraste com a década de 80 e a primeira parte da década de 90 – o que pode ser simbolicamente retratado na eleição de uma Presidente oriunda do setor de infraestrutura em 2010, é difícil apostar num cenário em que o investimento deixe de ser residual em médio prazo. Isso porque, de fato, num contexto mais abrangente de restrições orçamentárias fortes, é necessária uma variável de ajuste e esta tende a ser, inevitavelmente, a modalidade de despesa mais flexível para a contração, que é o investimento. A alternativa plausível para tanto seria uma mudança mais abrangente na composição da despesa pública do Governo Federal, em que as despesas correntes perdessem espaço relativo em relação às discricionárias e, assim, oferecessem maiores margens a ajustes cíclicos.

Para as reformas da gestão pública de forma mais ampla, é preciso ser mais cauteloso. É verdade que contêm dilemas estratégicos, como assinalamos no capítulo 1, e que as decisões envolvem os riscos e incertezas que destacamos. Também é fato que, em vários países, as reformas de primeira e segunda geração proporcionaram agendas para novas rodadas: a gerencialismo puro se seguiram reformas voltadas para a governança pública e para a coordenação governamental (“joining-up government”). Mas a presença de dilemas estratégicos são condições necessárias, mas não suficientes ao equilíbrio desarticulado: em

tese, os eventuais custos de uma reforma podem ser suportados e acomodados num subsetor mais estável, no qual haja menores competição e recursos institucionais para a contestação do equilíbrio e razoável coerência entre as ações dos Governos e de suas burocracias implementadoras. Em todo o caso, é preciso uma análise comparada mais ampla a que este trabalho não se propôs.

Ainda sob o equilíbrio desarticulado, é possível nos indagar sobre sua eventual transitoriedade: seriam eles apenas uma transição mais lenta de um tipo de equilíbrio permanente a outro? Certamente, a transição entre equilíbrios é possível. Mesmo que nossa conclusão seja de que o subsetor de infraestrutura rodoviária não escapou a contradições institucionais no momento em que se escreve esta tese, é evidente que, na era da estabilidade, alcançou-se um grau maior de previsibilidade nas políticas públicas do subsetor. E nada impede que os Governos persigam objetivos mais abrangentes de reforma que conquistem este equilíbrio, ampliando, por exemplo, a capacidade setorial para lidar com os processos de implementação de controles heterogêneos, como ocorreu na relação entre DNIT e TCU – embora, no caso da infraestrutura, o residualismo dos investimentos seja um risco estrutural de desarticulação.

A segunda implicação teórica que pretendemos oferecer está no modelo de análise institucional baseado em dois efeitos: o primeiro, emprestado de Mahoney e Thelen (2010), é o efeito interativo do contexto político e do regime de implementação sobre as políticas públicas, efeitos que, como já destacamos, estão inerentemente associados ao regime democrático, no qual se ampliam os acessos às arenas decisórias e se reduzem os discricionarismos, com ampliação de controles heterogêneos sobre a implementação das políticas públicas. Uma característica que melhor enfatizamos nessas duas variáveis é a de complementaridade institucional, presente em abordagens como a de “variedades de capitalismo” (HALL, 2001), uma das fontes de contradições que oportunizam atividades reformistas.

O segundo efeito, cuja inspiração tomamos sobretudo de Evans (2002) e Weaver e Rockman (1994), é o da capacidade estatal como variável autônoma. A introdução da variável capacidade de estado permitiu entrever como a governabilidade política e o desenvolvimento da burocracia estatal ampliam ou reduzem as possibilidades de produção de políticas, mas também como sua distribuição irregular pela máquina pública proporciona contradições internas cujos efeitos no desempenho dos programas públicos são objetos de reformas

estruturais. O caso parece-nos confirmar que a capacidade estatal é, de fato, irregular no tempo e no espaço, e que essas variações proporcionam falhas de desempenho e pressões por mudanças. Mais do que isso, o caso nos exemplificou um interessante “paradoxo de capacidades”: na era da instabilidade, havia núcleos de capacidades setoriais, mas faltava Governo e o resultado foi baixa coerência; na era da estabilidade, havia Governo com coerência, mas faltavam capacidades setoriais para lidar com um ambiente institucional mais contraditório: o resultado foi de desempenhos insuficientes na implementação. Este paradoxo sugere que, quando tratamos de capacidades estatais, a ordem dos fatores altera as trajetórias de políticas.

Outro dado importante que a análise institucional parece confirmar é que existe uma relação entre o primeiro efeito (pluralismo e implementação sem discricionarismos) e o segundo, a capacidade estatal. Esta não se resume ao poder para implementar decisões rapidamente, mas fazê-las com coerência, o que implica uma adesão de outros atores à política.

Assim, existem “constrangimentos que habilitam”, como expõem Stark e Bruzst (1998): a necessidade de negociação com pontos de veto – a exemplo do TCU – parece ter habilitado o setor público a melhorar sua capacidade em, ao menos, dois casos: nas concessões e nos processos de licitação, mais recentemente. A implementação gradual, assim, não raramente foi mais coerente do que a apressada, quando observamos a Reforma Collor e o início dos programas de concessão e delegação a estados no Governo FHC, todos casos de mudanças implementadas com velocidade que redundaram em conseqüências não-antecipadas *a posteriori*. Desse modo, o gradualismo pode ser, sem dúvida, normativamente desejável. Mas o caso sugere três ponderações.

A primeira é que o caráter virtuoso do gradualismo pressupõe que haja aprendizagem: ao invés de investir em mudanças de grande escala, os atores enunciam seus propósitos, negociam com os demais atores e implementam de modo a incorporar os resultados da execução. Isso depende de coerência de propósitos e algum nível de capacidade burocrática para negociar e assimilar o processo de aprendizagem. No período Sarney/Collor, a falta de coerência levou a estratégias errantes, a um gradualismo sem aprendizagem; nos governos seguintes, a baixa capacidade setorial para negociar com atores importantes (Tesouro, TCU, meio ambiente) gerou conflitos sem, necessariamente, um processo de negociação virtuosa (no caso do TCU sem dúvida houve aprimoramentos, mas no meio ambiente houve

acirramento de conflitos). Assim, uma hipótese a ser explorada é de que o gradualismo virtuoso depende de certas capacidades (como determinados níveis de coerência organizacional e capacidade burocrática) para permitir negociações e gerar aprendizagem, e não conflitos e abandono de reformas. Às vezes o gradualismo pode decorrer menos de uma estratégia de incorporação de mais atores e mais de um conflito sem fim, com ausência de regras para sua resolução; ou seja, o gradualismo pode ser uma estratégia, mas também resultado da falha de uma estratégia.

A segunda ponderação é que no gradualismo, a sequencia das iniciativas importa e pode levar a resultados mais ou menos virtuosos. Como há complementaridades entre as iniciativas de mudança, a opção por iniciar uma e postergar outra iniciativa tem consequências que podem ser negativas. Por exemplo, nas concessões, os Governos Itamar/FHC foram rápidos em lançar os primeiros contratos, mas gradualistas na criação de agências reguladoras, o que gerou resultados insatisfatórios nas primeiras concessões e dificuldades na elaboração das novas. A pressa para aliviar o tesouro contrastou com o gradualismo na criação de capacidades. Outro exemplo é a opção do Governo Lula de recuperar lentamente o setor (do ponto de vista burocrático), mas ampliar seus objetivos expansionistas. O necessário gradualismo na recuperação organizacional teve efeitos negativos nos programas de investimentos que se pretendia implementar de forma acelerada (resultados baixos e conflitos com terceiros). Assim, uma segunda hipótese é que a ordem na implementação de mudanças graduais importa bastante nos resultados obtidos com as reformas; e, mais do que isso, como os Governos tendem a priorizar agendas de curto prazo (privatizar para gastar menos ou destinar maior orçamento para fazer mais obras) em detrimento de mudanças mais abrangentes (institucionalização da regulação, recuperação de burocracias, reformas de processos) esta sequencia pode levar a efeitos imprevistos: agendas mais urgentes têm implementação mais rápida enquanto seus necessários complementos ficam em segundo plano.

Esta constatação nos leva à terceira ponderação: é difícil separar a comparação normativa entre gradualismo ou mudanças rápidas do contexto. Não podemos analisar o recurso ou não ao gradualismo sem lembrar que as escolhas são realizadas em contextos de riscos e incertezas. Ao fazê-lo, entendemos que o custo do gradualismo como estratégia pode ser elevado: postergar reformas que estão na agenda há muito tempo representa ampliar as pressões fiscais sobre um orçamento escasso. A aposta intertemporal não raramente conduz os Governos a arriscar o futuro para garantir a governabilidade do presente e não é fácil afirmar

que o oposto seria melhor: manter o *status quo* indesejável pode não ser viável ou, ainda, desastroso, ainda que a opção alternativa contenha riscos e, assim, consequências não antecipáveis

Essa ressalva nos conduz à última dimensão de nosso modelo teórico: a estratégia como variável. As preferências dos atores políticos e a ação humana deliberada não podem ser desprezadas numa explicação de trajetórias político-institucionais que busca integrar estrutura e agência. As variáveis institucionais oferecem um quadro de oportunidades e constrangimentos, mas a empreitada reformista depende da ação humana deliberada para efetivamente ocorrer: não é uma decisão comezinha assumir os custos presentes da mudança em favor de um futuro prometido.

A forma como a decisão é tomada nos parece central para a explicação.

Essa ação não resulta diretamente dos constrangimentos impostos – atores políticos em posição similar decidem com base em modelos e critérios decisórios diferentes, como tentamos demonstrar, que se relacionam com sua estratégia política mais abrangente para garantir e ampliar sua governabilidade, suas idéias e horizonte temporal - de modo que as escolhas estratégicas respondem a dilemas que não são simples. Estão envoltos em desafios políticos que extrapolam o subsetor. Não quer dizer que os Governos não enfrentem os custos da ousadia, como o fizeram Collor e FHC no início de seu mandato, mas isso não garante a racionalidade das consequências.

Em outros casos, Governos ampliam contradições involuntariamente, como ocorreu com a estratégia de não confrontação com o TCU – cujos espaços de contestação, então, cresceram – ao menos até os últimos anos do Governo Lula; e, no próprio Governo deste, o aumento da complexidade do processo sócio-ambiental guardou relação com sua incorporação por inúmeros atores e movimentos sociais, cuja participação no Governo se intensificou na era Lula.

Ademais, a própria natureza das reformas empreendidas – com múltiplos objetivos, como vimos – afeta a importância da decisão estratégica. Cortar gastos influencia capacidades que podem fazer falta no momento do expansionismo. Não por acaso, na abundância, os órgãos executores correram atrás para a recuperação de capacidades mínimas para a gestão da expansão. Privatizações demandam a construção de capacidades regulatórias para a gestão do novo sistema, cujo tempo de maturação, porém, contrasta com as necessidades políticas de

responder a problemas imediatos: esse intercâmbio entre os objetivos de reforma influencia nos riscos de desarticulação.

A ação humana deliberada não se confunde, assim, com uma racionalidade apriorística da decisão política, que é sempre limitada, nem tampouco com a sua previsibilidade, que resulta de critérios heterogêneos, idéias, aprendizagem e, enfim, apostas. O fato de que reformas são, no fundo, apostas políticas, é um dos motivos pelos quais seus resultados podem garantir um equilíbrio estável ou perpetuar o reformismo dos equilíbrios desarticulados.

6.4. Implicações normativas: a difícil busca do equilíbrio pontuado.

A discussão até aqui encetada tem o pressuposto de que a desarticulação é normativamente um estágio menos desejável em relação ao que se chama de equilíbrio pontuado: reflete um equilíbrio em que as contradições institucionais limitam o papel das regras do jogo na estabilização da cooperação entre os atores. Ao fim, cumpre-nos ensaiar o que seria a desejável articulação no rodoviarismo – sem qualquer pretensão de exaurir os complexos dilemas de que tratamos neste trabalho.

No primeiro leque de reformas com que se defrontam os atores do subsetor, o residualismo da política de investimentos é o desafio primeiro para que haja maior previsibilidade para o planejamento e a gestão dos recursos públicos do subsetor. É difícil antever – como já mencionamos – um estágio em que o residualismo seja superado e, mesmo, pode ser pouco desejável que assim seja se isso implicar uma rigidez para a política macroeconômica. O que pode, efetivamente, ser desejável é a alteração na composição do gasto público, de modo que a margem de manobra para ajustes – a despesa discricionária – seja maior e a despesa obrigatória, menor, de forma que os ciclos pudessem ser melhor absorvidos pela política fiscal com menores custos sobre os programas de investimentos prioritários. Esse tema está na agenda e se reflete nas declarações das autoridades públicas no sentido de redução relativa das despesas de custeio em favor das despesas de investimento, mas não é de fácil resolução, seja por suas implicações políticas, seja porque a seletividade aplicada às despesas de custeio requer que não se cometam os exageros de outrora: por exemplo, poupar despesas correntes em detrimento das capacidades institucionais setoriais para gerir o investimento – afinal, o financiamento das capacidades burocráticas é uma despesa de custeio.

Se o residualismo veio para ficar, isto implica que outro paradigma a ele inerente, a seletividade, precisaria ser preservada – mesmo num cenário em que haja maior folga para as despesas de investimento – o que é uma tarefa difícil à vista dos segundos mandatos de FHC e Lula. A seletividade através dos programas de investimentos prioritários seria um mecanismo importante para acomodar dentro do orçamento discricionário despesas que fossem blindadas dos apertos fiscais – inclusive institucionalmente, através de instrumentos legais como as Leis de Diretrizes Orçamentárias, de Orçamento Anual e de Planejamento Plurianual (este, inclusive, sendo resgatado como instrumento de programação para além de um exercício financeiro). Uma forma de garantir a blindagem fiscal da seletividade é o uso efetivo da CIDE para o subsetor – o que vem ocorrendo nos últimos anos – garantida sua destinação em níveis mínimos.

Ainda que esses aspectos viessem a ser superados, os programas de investimentos analisados, mesmo quando garantiram *ad hoc* recursos fiscais para os empreendimentos prioritários, revelaram os limites das administrações paralelas e a necessária reforma dos processos e estruturas de implementação. As reformas de processos passam pelos controles heterogêneos sobre o subsetor que aqui já analisamos: orçamento – sobre o qual já tratamos no parágrafo anterior -, licitação/contratação, licenciamento sócio-ambiental e mecanismos de controle.

A reforma da lei de licitações e contratos administrativos há um bom tempo é objeto de preocupação dos doutrinadores do direito administrativo e, de fato, há um conjunto de regras de flexibilização do processo licitatório que tramita no Congresso Nacional com vistas a torná-lo menos formal e mais voltado para o atendimento ao propósito de obtenção da melhor contratação: inversão de fases de habilitação e abertura de propostas (à moda do pregão) e criação de uma etapa de saneamento de erros formais estão entre as propostas que visam a minimizar as disputas em torno de questões formais e valorizar o substantivo nas licitações.

O tema pode ser ainda mais ampliado à luz das experiências internacionais – e mesmo locais, como nas licitações para concessões – que refletem processos mais flexíveis e orientados por resultados, que abram possibilidades de redução de exigências em demasia (em favor de seguros na execução dos contratos), negociação e aprimoramento de projetos e valorização da técnica, sem prejuízo de maior transparência no processo de modo a evitar conluios – evidentemente, esses temas mais ousados passam pelo ganho de capacidades

gerenciais e negociações com os órgãos de controle. Ainda mais relevante parece ser a revisão do modelo de contratações, com a extensão das alternativas existentes (concentradas no modelo de contratações por preço unitário) para modelos como “design and build” ou simplesmente por preço global. É bom lembrar que parte da agenda de melhorias nos processos de licitação/contratação pode ser atendida sem mudanças legais, como exemplifica o caso do DNIT.

No campo do licenciamento, a agenda também é extensa e versa sobre a melhor definição das competências federal, estadual e municipal, a melhoria do próprio processo – em especial na melhor regulação da atuação das entidades intervenientes – e na garantia de maior previsibilidade aos empreendedores, com definição de padrões e parâmetros que ainda faltam ao licenciamento, sem prejuízo de medidas gerenciais e legais que estimulem a melhoria dos estudos. Enfim, aqui, em fato, a agenda reformista em favor da articulação de um melhor equilíbrio passa pela definição de regras que – ao contrario do que ocorreu na última década – regulamentem as formas de cooperação e resolução de conflitos e minimizem impasses.

Finalmente, o controle externo tem sido regido, basicamente, por normas definidas precária e anualmente na LDO – porque são Leis aplicáveis apenas aos seus respectivos exercícios financeiros – ainda que tenha havido, em especial no ano de 2010, um aprimoramento dessas regras; assim, uma Lei do Controle seria desejável para conferir maior previsibilidade nas normas orientadoras das atividades de controle, inclusive de forma a privilegiar – como ocorreu na última LDO – o interesse público como critério primeiro na decisão sobre paralisar ou não os empreendimentos, sem prejuízo da responsabilização dos eventuais causadores de dano.

A melhoria das estruturas de implementação nos conduz à segunda agenda de reformas: a organizacional e federativa. A construção de capacidades de planejamento e execução é essencial para o alinhamento entre os objetivos expansionistas que o subsetor rodoviário demanda e sua competência para persegui-los sem gerar tantas falhas de implementação. O problema é que o obstáculo da capacitação burocrática não é específico ao subsetor rodoviário, mas abrange praticamente toda a máquina pública responsável pela execução (inclusive os entes de licenciamento ambiental) e leva a uma discussão complexa sobre a política de pessoal do Governo Federal e a suas restrições fiscais para organizá-la de modo coerente.

Para além disso, o dilema não passa, como já mencionamos, exclusivamente pela capacitação burocrática, mas também gerencial do subsetor, o que inclui o fortalecimento de seu planejamento com foco em logística multimodal e serviços – e não em estradas e obras – e a gestão voltada para resultados tanto em sua estrutura interna como em seu relacionamento com terceiros através dos contratos firmados com as empresas construtoras e mantenedoras das vias públicas. Embora haja prenúncios de avanços nesta agenda – a exemplo do PNLT, do CREMA e das iniciativas para adoção do regime de contratação por preço global - o fato é que a timidez nas iniciativas ainda é grande e esbarra fortemente na baixa capacidade burocrática dos órgãos para gerenciar novos modelos de planejamento e gestão (um clássico caso de complementaridade entre as agendas burocrática e gerencial) e na excessiva politização dos órgãos e sua vinculação a interesses partidários atrelados à lógica política de presidencialismo por coalizão – assim como no voluntarismo dos próprios governos em fazer obras muitas vezes em detrimento do melhor planejamento – revelando um equilíbrio de difícil resolução.

No campo federativo, a maior articulação requer a retomada de uma agenda esquecida: a das competências da União e, especialmente, dos Estados pela manutenção e expansão de rodovias. Assim, demanda a reconstrução de canais de coordenação entre União e Estados na complementaridade de competências, no planejamento integrado e, enfim, na própria execução de programas conjuntos – agendas estas tomadas nas últimas décadas por acordos políticos *ad hoc*.

Por último, a política de concessões subsidiária merece ser revisitada em relação a seus objetivos por dois motivos. Primeiro, ainda que internacionalmente as concessões rodoviárias não sejam majoritárias em relação às malhas geridas pelos Governos, a incrível baixa densidade da malha rodoviária federal, os investimentos demandados para os próximos anos segundo diagnóstico do PNLT e, enfim, a institucionalidade do residualismo como limite ao investimento público levantam a necessidade de melhor explorar o capital privado como alternativa de financiamento, inclusive por meio de objetivos mais abrangentes como a gestão de serviços logísticos em mais de um modal. Segundo, as próprias deficiências de gestão da máquina federal – e as dificuldades para superá-las, como já expusemos – permitem retomarmos a agenda da parceria com a iniciativa privada como mecanismos não apenas de financiamento, mas de ampliação de capacidades de gestão via transferências de riscos para atores privados mais aptos para geri-los, de resto uma agenda também explorada no debate internacional sobre PPPs.

Assim, a busca pela maior articulação não é uma tarefa fácil e perpassa pelos próprios limites institucionais do sistema político e administrativo nacional. Esta constatação sugere que ainda teremos campo para desarticulação no futuro imediato, mas, por outro, também oportunidades de novos reformismos que atraiam a agência de políticos, burocratas, atores privados e acadêmicos para formular alternativas à resolução dos complexos dilemas do equilíbrio desarticulado.

7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

ABRÚCIO, Fernando Luiz. **Os avanços e o dilema do modelo pós-burocrático**. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos e SPINK, Peter (orgs.). Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial. 6ª Edição. São Paulo: FGV, 2005, p. 171-199.

.....**A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do Governo Lula**. Revista de Sociologia Política, 24, p. 41-67, 2005.

ABRÚCIO, Fernando Luiz e LOUREIRO, Maria Rita. **Burocracia e Política na Nova Ordem Democrática no Brasil**. Artigo apresentado no XXII Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração. Disponível em: <<http://virtualbib.fgv.br/dspace/handle/10438/3074>>

ABERBACH, Joel D., PUTNAM, Robert D. & ROCKMAN, Bert A.. **Bureaucrats and Politicians in Western Democracies**. Harvard: Harvard University Press, 1981.

ADAUTO, Anderson. **Discurso na cerimônia de posse no Ministério dos Transportes**. Brasília: Ministério dos Transportes, 2003.

ALÉM, Ana Cláudia e GIAMBIAGI, Fabio. **O BNDES em um Brasil em transição**. Rio de Janeiro: BNDES, 2010.

ALSTON, Lee, MELO, Marcus, MUELLER, Bernardo e PEREIRA, Carlos. **Political Institutions, policymaking process and policy outcomes in Brazil**. Inter-American Development Bank, 2006.

AMES, Barry. **The deadlock of brazilian democracy**. Michigan: Michigan, 2002.

AMORIM NETO, O. **Presidencialismo e governabilidade na América Latina**. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

ANDREAZZA, Mário. **Os Transportes no Brasil: planejamento e execução**. Conferência do Ministro dos Transportes na Escola Superior de Guerra em 1972. Brasília: MT, 1972.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DAS EMPRESAS DE OBRAS RODOVIÁRIAS – ANEOR. **O Setor Privado e a Solução do Problema Rodoviário. Relatório Final do Seminário realizado em 24 de outubro de 1990.** Brasília: ANEOR, 1990.

ALTHUSSER, Louis. **Aparelhos Ideológicos de Estado.** 7ª ed. Rio de Janeiro: Graal, 1998.

ARAGÃO, Clóvis Fontes de. **A atuação do Governo Federal no Setor de Transportes.** Palestra do Diretor-Presidente do GEIPOT na Escola de Comando e Estado-Maior do Exército. Ministério dos Transportes e Comunicações, junho/1992

ARANTES, Rogério. **Justice and politics in Brazil: the circular journey from back to normative models of democracy.** Apresentado no Encontro Nacional da American Political Science Association, 2006.

ARANTES, Rogério e COUTO, Cláudio. **Constituição, Governo e Democracia no Brasil.** Revista Brasileira de Ciências Sociais, v. 21, 61, 2006.

BANCO MUNDIAL. **Avaliação da eficiência da gestão do investimento público.** Washington: Banco Mundial, 2009.

BARAT, Josef. **A evolução dos Transportes no Brasil.** Rio de Janeiro: IPEA, 1978.

.....**Logística, transporte e desenvolvimento econômico – volume I: a visão histórica.** São Paulo: Editora CLA, 2007.

..... **Logística, transporte e desenvolvimento econômico – volume II: a visão institucional.** São Paulo: Editora CLA, 2007b.

..... **Logística, transporte e desenvolvimento econômico – volume III: a visão macroeconômica.** São Paulo: Editora CLA, 2007c.

..... **Logística, transporte e desenvolvimento econômico – volume IV: a visão setorial.** São Paulo: Editora CLA, 2007d.

BARDACH, Eugene. **The implementation game: what happens after a bill becomes a law.** Cambridge: MIT Press, 1977.

BARZELAY, Michael e SHVETS, Evgeniya. **Improvizando as práticas de planejamento estratégico centrado em projetos e sua implementação: o caso do Brasil em ação**. RAP Revista de administração pública, Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, v. 39, n. 3, p. 753-796, maio./jun. 2005.

BAUMGARTNER, Frank e JONES, Bryan D.. **Agendas and Instability in American Politics**. Chicago: University of Chicago Press, 1993.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Reforma do Estado para a Cidadania**. São Paulo: Editora 34, 1998.

.....**Macroeconomia da estagnação – crítica da ortodoxia convencional no Brasil pós-1994**. São Paulo: Editora 34, 2007.

BORGES, Wando Pereira. **A Participação dos Transportes como Infra-estrutura da Economia na década de 90**. Palestra do Secretário Nacional de Transportes em painel promovido pela Escola Superior de Guerra. Brasília, Ministério dos Transportes e Comunicações, setembro/1992

BUCHANAN, James M. e TULLOCK, Gordon. **The Calculus of Consent: Logical foundations of constitutional democracy**. Indianapolis: Liberty Fund, 1962.

CASTRO, Newton de. **Privatização do Setor de Transportes no Brasil**. Rio de Janeiro: BNDES, 2000.

CAMARGOS, Regina Coeli Moreira. **Estado e Empreiteiros no Brasil: uma análise setorial**. Dissertação de mestrado em Ciência Política. Campinas: IFCH/Unicamp, 1993.

CAMPOS, Pedro Henrique Pedreira. **A construção da hegemonia e a hegemonia da construção: o grupo da indústria da construção pesada e o Estado brasileiro, 1956-1984 – notas de pesquisa**. Trabalho apresentado no XIV Encontro Nacional da ANPUH – Associação Nacional de História

CAVALCANTI, Celso de Oliveira Bello. **Impactos da reforma administrativa do Governo Collor na modelagem organizacional do DNER**. 110 fls. Dissertação (mestrado em Administração Pública). Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 1995.

CLEMENS, Elisabeth S., e COOK, James. **Politics and Institutionalism: Explaining Durability and Change**. Annual Review of Sociology 25: 441-66, 1999

CARDOSO, Fernando Henrique. **Autoritarismo e Redemocratização**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1975

..... **Mãos à Obra, Brasil: proposta de Governo**. Brasília: Fernando Henrique Cardoso, 1994.

..... **Avança Brasil: mais 4 anos de desenvolvimento para todos**. Brasília: Fernando Henrique Cardoso, 1998.

CARVALHO, Maurício. **Projeto Piloto de Investimento – PPI. Apresentação no Seminário Negócio nos Trilhos – ENCONTREM 2006**. Brasília, 2006.

CASTRO, Antônio Barros de e SOUZA, Fernando Eduardo de. **A economia brasileira em marcha forçada**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

CLAD. **La Responsabilización en la Nueva Gestión Pública Latinoamericana**. CLAD/BID. Eudeba: Buenos Aires, 2000..

COHEN, Michael, MARCH, James e OLSEN, Johan. **A garbage can model of organizational choice**. Administrative Science Quarterly, Vol. 17, No. 1 pp. 1-25. 1972

COMISSÃO MISTA DE ORÇAMENTO. **Relatório de Obras Irregulares LOA 2010**. Brasília: Congresso Nacional, 2009

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA – CNI. **Agenda Mínima para a Infra-Estrutura**. Brasília: CNI, 2005.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DO TRANSPORTE - CNT. **Brasil: Transporte para o Futuro – Transporte Rodoviário**. CNT, maio/1992

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. **Balanco Geral da União de 2003**. Brasília: MF/STN, 2004.

CORE, Fabiano. Reforma Gerencial dos processos de planejamento e orçamento. In GIACOMONI, James e PAGNUSSAT, José Luiz. Planejamento e Orçamento Governamental – Coletânea – Volume 2. ENAP: Brasília, 2006.

COSTA, Valeriano Mendes Ferreira. **A dinâmica institucional da Reforma do Estado: um balanço do período FHC**. In ABRÚCIO, Fernando Luiz e LOUREIRO, Maria Rita (org.). **O Estado numa era de Reformas: os anos FHC**. Brasília: Seges/MPOG, 2002.

DAHL, Robert. **Poliarquia**. São Paulo: EDUSP, 1997.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE ESTRADAS DE RODAGEM. **Sistema Rodoviário Nacional: visão global e perspectivas**. Rio de Janeiro: DNER, 1990.

DIMENSTEIN, Gilberto e KOTSCHO, Ricardo. **A Aventura da reportagem**. São Paulo: Summus Editorial, 1990.

DINES, Alberto, FERNANDES Jr., Florestan e SALOMÃO, Nelma. **Histórias do Poder: 100 anos de política no Brasil – Volume 3: visões do executivo**. São Paulo: Editora 34, 2000.

DINIZ, Eli e BOSCHI, Renato R. **Empresários, Interesses e Mercado – Dilemas do desenvolvimento no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora UFMG, 2004.

.....**A difícil rota do desenvolvimento – empresários e a agenda pós-neoliberal**. Rio de Janeiro: Editora UFMG, 2007.

DINIZ, Eli e CAMARGO, Aspásia. **Dilemas da consolidação democrática no Brasil**. In CAMARGO, Aspásia e DINIZ, Eli (org.). Continuidade e Mudança no Brasil da Nova República. São Paulo: Vértice, 1989

DURKHEIM, Émile. **As regras do método sociológico**. São Paulo, Ed. Martin Claret, 2002.

ELSTER, Jon. **A plea for mechanism** em HEDSTRØM, Peter e SWEDBERG, Richard (eds.) Social Mechanisms: An Analytical Approach to Social Theory. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 45-73, 1998.

..... **Ulysses Unbound**. Cambridge: Cambridge press, 2000.

EVANS, Peter. **A Triplíce aliança: as multinacionais, as estatais e o capital nacional no desenvolvimento dependente brasileiro**. Rio de Janeiro: Zahar, 1980.

..... **Autonomia e Parceria. Estados e transformação industrial**. Rio de Janeiro: UFRJ, 2002.

EVANS, Peter B. e RUESCHMEYER, Dietrich. **The State and Economic Transformation: Toward an Analysis of the conditions underlying effective intervention**. In EVANS, Peter B., RUESCHMEYER, Dietrich e SKOCPOL, Theda. “Bringing the State Back In”. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.

FERREIRA JR., Sílvio. **As Finanças Públicas nos Estados Brasileiros: uma avaliação da execução orçamentária no período de 1995 a 2004**. 383 fls. Tese (Doutorado em Economia Aplicada). Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, 2006.

FIGUEIREDO, José Henrique D’Amorim de. **A situação dos Transportes no Brasil**. Pronunciamento do Secretário Nacional de Transportes na Escola de Comando e Estado-Maior do Exército. MINFRA, novembro/1990

FOUCAULT, Michel. **As palavras e as coisas**. São Paulo: Martins Fontes, 2007

FRIEDMAN, Milton. **Capitalism and Freedom**. Chicago: University of Chicago Press, 2002

FRISCHTAK, Cláudio R.. **O investimento em infra-estrutura no Brasil: histórico recente e perspectivas**. Planejamento e Pesquisa Econômica, IPEA, vol. 38, n. 2, 2008.

GARCES, Ariel e SILVEIRA, José P.. **Gestão pública orientada para resultados no Brasil**. Brasília: Revista do Serviço Público, 53, 4. Enap, 2002.

GARCIA, Ronaldo Coutinho. **A reorganização do processo de planejamento do Governo Federal: o PPA 2000-2003**. Brasília: IPEA, 2000.

GEDDES, Barbara. **Politician's Dilemma – Building State Capacity in Latin America**. California: University of California Press, 1994.

GOBETTI, Sérgio. **Qual é a real taxa de investimento público no Brasil?**. Mimeo, 2010

GEIPOT. **A Evolução Recente dos Transportes no Brasil e suas Perspectivas até o ano de 2010: política, estratégias e processo de mudança**. Brasília: Ministério dos Transportes, 1994.

.....Transportes até o ano de 2000: **Painel realizado no GEIPOT em 1º de Fevereiro de 1994**. Brasília: GEIPOT, 1994.

GIAMBIAGI, Fábio e ALÉM, Ana Cláudia. **Finanças Públicas – Teoria e Prática no Brasil**. 2ª Edição. Rio de Janeiro: Elsevier, 2000.

GRIMSEY, Darrin e LEWIS, Mervyn K.. **Public-Private Partnerships – The world wide revolution in infrastructure provision and Project finance**. Cheltenham, UK: Edgard Edgar, 2004.

GOLDMAN, Alberto. **Reconstruindo as Artérias para o Desenvolvimento – Um projeto de recuperação do Sistema de Transportes**. Palestra do Ministro Alberto Goldman na Escola Superior de Guerra. Brasília: Ministério dos Transportes:, julho/1993

GOUVÊA, Gilda Portugal. **Burocracia e Elites Burocráticas no Brasil**. São Paulo: Editora Paulicéia, 1994.

HALL, Peter. **Aligning Ontology and methodology in comparative politics**. In MAHONEY, James e RUESCHMEYER, Dietrich, *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*, pp. 373-404.

HALL, Peter A. e SOSKICE, David. **An Introduction to Varieties of Capitalism**. In: HALL, Peter A. e SOSKICE, David. *Varieties of Capitalism: The institutional foundations of comparative advantages*. Oxford: Oxford University Press, 2001, p. 1-68

HAYEK, Friedrich. **Law, Legislation and Liberty**. Chicago: University of Chicago Press, 1973.

HUNTINGTON, Samuel. **The third wave: democratization in the late twentieth century**. Oklahoma: University of Oklahoma Press, 1993.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA. **Infraestrutura econômica no Brasil: diagnósticos e perspectivas para 2025**. Brasília: IPEA, 2010.

LAFER, Celso. **JK e o programa de metas – processo de planejamento e sistema político no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2002.

LAMOUNIER, Bolívar. **De Geisel a Collor: o balanço da transição**. São Paulo: IDESP. 1990.

KINGDON, J. **Agendas, Alternatives and Public Policies**. Harper, 1994.

KLEIN, Odacir. **Programa de Privatização no Brasil: roteiro de palestra em Frankfurt**. Brasília: MT, 1995.

LAMEIRÃO, Camila e D'ARAUJO, Maria Celina. **Ministros da Nova República e dirigentes públicos no governo Lula da Silva**. Artigo apresentado no 33º Encontro da ANPOCS. Caxambu, 2009.

LEVY, Brian e SPILLER, Pablo T. **The Institutional Foundations of Regulatory Commitment: a comparative analysis of telecommunications regulation**. The Journal of Law, Economics & Organization, 10 (2), 1994, 201-246.

LINDBLOM, Charles E.. **The Science of “Muddling Trough”**. Public Administration Review, 19(2), 1959, p. 79-88.

MAJONE, Giandomenico. **Do Estado Positivo ao Estado Regulador: causas e consequências de mudanças no modo de governança**. Revista do Serviço Público, 50 (1), 1999, p. 5, 35.

MANCUSO, Wagner Pralon. **Construindo Leis: os construtores e as concessões de serviços**. Lua Nova, n. 58, 2003, p. 61-87.

MAHONEY, James e THELEN, Helen. **A Theory of Gradual Institutional Change**. In MAHONEY, James e THELEN, Kathleen, “Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency and Power”, Cambridge University Press, 2010

MARCH, James e OLSEN, Johan. **Rediscovering Institutions**. New York: New York FreePress, 1989.

MARQUES, Eduardo César. **Estado e Empreiteiras na Comunidade de Políticas Urbanas no Rio de Janeiro**. Dados vol.42 n.2 Rio de Janeiro 1999

MARTINS, Humberto Falcão. **Reforma do Estado na Era FHC: diversidade ou fragmentação da agenda de políticas de gestão pública?** Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado (RERE), Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, nº. 10, junho/julho/agosto, 2007.

MARX, Karl. **Contribuições a uma crítica da economia política**. São Paulo: Martins Fontes, 2003

..... **A Miséria da Filosofia**. São Paulo: Martin Claret, 2007.

MAY, Peter. **Policy Design and Implementation Handbook of Public Administration**. 2003. SAGE Publications. 5 Apr. 2010. <http://www.sageereference.com/hdbk_pubadmin/Article_n17.html>.

MELO, Carlos. **Collor: o ator e suas circunstâncias**. São Paulo: Editora Novo Conceito, 2007.

MINISTÉRIO DA INFRAESTRUTURA/SECRETARIA NACIONAL DE TRANSPORTES. **Planejamento para o Setor**. Brasília: MINFRA, setembro/1990.

..... **Políticas e Diretrizes para o Setor de Transportes**. Brasília: MINFRA, dezembro/1990

..... **Políticas e Diretrizes para o Setor de Transportes**. Brasília: MINFRA, Fevereiro/1991

..... **Plano de Metas 1992 – 2001**. Brasília: MINFRA, Junho/1991.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO - MPO. **PPA 1996 – 1999**. Brasília: MPO, 1995. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/noticia.asp?p=not&cod=194&cat=155&sec=10>> Acesso em 12/01/2010.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO – MPOG. **PPA 2000 – 2003**. Brasília: MPOG, 1999.

..... **Relatório de Avaliação do PPA 2001**. Brasília: MPOG, 2001. Disponível em: <www.abrasil.gov.br>. Acesso em 10/08/2010.

..... **Relatório de Avaliação do PPA 2002**. Brasília: MPOG, 2002. Disponível em:

<www.abrasil.gov.br>. Acesso em
10/08/2010.....PPA

2004-2007. Brasília: MPOG, 2003.

.....**Medidas
Institucionais para o PAC 2**. Brasília: Mimeo, 2010.

MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES. **Perspectivas de desenvolvimento do setor
transportes**. Brasília: Ministério dos Transportes, 1985.

..... **Transportes: Nova República, Novos Caminhos
– Programa de Desenvolvimento do Setor de Transportes Terrestres**. Brasília: Ministério
dos Transportes, 1985.

.....**Plano de Metas do Setor de Transportes**. Brasília:
Ministério dos Transportes, 1985.

.....**Programa de Desenvolvimento do Setor
Transportes 1986-1989**. Brasília: Ministério dos Transportes, 1986.

.....**Programa de Desenvolvimento do Setor
Transportes 1987-1990**. Brasília: Ministério dos Transportes, 1987.

.....**Programa de Desenvolvimento do Setor
Transportes 1988-1991**. Brasília: Ministério dos Transportes, 1988.

.....**Programa de Desenvolvimento do Setor
Transportes 1990-1993**. Brasília: Ministério dos Transportes, 1989.

.....**O setor dos transportes**. Brasília: Ministério dos
Transportes, 1989.

..... **Reconstruindo as Artérias para o Desenvolvimento – Um projeto de recuperação do Sistema de Transportes.** Proposta do Ministro Alberto Goldman apresentada em Reunião Ministerial em 18 e 19 de dezembro/1992. Ministério dos Transportes: Brasília, janeiro/1993

..... **Reconstruindo as Artérias para o Desenvolvimento – Um projeto de recuperação do Sistema de Transportes.** Ministério dos Transportes: Brasília, junho/1993

..... **GT – DNER – Versão Preliminar.** Brasília: Ministério dos Transportes, 1994

..... **Desestatização no setor de Transportes.** Brasília: Ministério dos Transportes, 1996.

..... **Plano Nacional de Logística de Transportes.** Brasília: MT, 2007.

MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES E DAS COMUNICAÇÕES. **Diretrizes Ambientais para o Setor de Transportes.** Brasília: MTC, 1992.

MISES, Ludwig. **A Ação Humana.** Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 1990.

NÓBREGA, Maílson da..**O futuro chegou: instituições e desenvolvimento no Brasil.** Rio de Janeiro: Editora Globo, 2005.

NORTH, Douglas. **Institutions, Institutional Change and Economic Performance.** Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

NUNES, Edson. **A Gramática Política do Brasil – clientelismo e insulamento burocrático.** Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1997.

O'DONNELL, Guilherme. **Delegative democracy?** Disponível na Internet: <<http://www.nd.edu/~kellogg/publications/workingpapers/WPS/172.pdf>>. Acesso em 12/03/2008. 1993.

OECD ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Modernising Government: the way forward**. Paris: OECD publications, 2005.

PADILHA, Eliseu. **A Política Nacional de Transportes**. Palestana Escola Superior de Guerra. Rio de Janeiro: MT, 1997.

PALERMO, Vicente. **Como se governo o Brasil? O debate sobre instituições políticas e gestão de governo**. Dados, 43(3), 2000.

..... **Melhorar para piorar? A dinâmica política das reformas estruturais e as Raízes do colapso da convertibilidade**. In SALLUM JR., Basílio (Org). Brasil e Argentina Hoje: Política e Economia. São Paulo: EDUSC, 2004.

PANITZ, Mauri. **As leis e o débacle do DNER**. Disponível em: <http://www.intellog.net/site/default.asp?TroncoID=907492&SecaoID=508074&SubsecaoID=627271&Template=../artigosnoticias/user_exibir.asp&ID=830463&Titulo=AS%20LEIS%20E%20A%20DEBACLE%20DO%20DNER> 1993. Acesso em 20/11/2010

PARTIDO DOS TRABALHADORES/PT. **Programa de Governo 2002**. Brasília: PT, 2002.

..... **Carta ao Povo Brasileiro**. Brasília: PT, 2002.

PEREIRA, Vicente de Brito. **O subsetor de infra-estruturarodoviária**. Brasília: IPEA, 1998.

PEREIRA JR., José de Sena. **A CIDE e o FinanciamentodoSetor Federal de Transportes**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2003.

PEREIRA, Carlos e MUELLER, Bernardo. **Comportamento Estratégico em Presidencialismo de Coalizão: As Relações entre Executivo e Legislativo na Elaboração do Orçamento Brasileiro.** *Dados*, 45(2), 2002, p. 265-301.

..... **Partidos Fracos na Arena Eleitoral e Partidos Fortes na Arena Legislativa: A Conexão Eleitoral no Brasil.** *Dados*, 46(4), 2004, p. 735-771.

PESSOA, Ruy. **Fontes de Financiamento para a Infra-estrutura Rodoviária Federal: Necessidade de Recomposição.** Brasília: IPEA, 1993.

PETERS, Guy e PIERRE, John. **Governance Without Government? Rethinking Public Administration.** *The Journal of Developing Areas*, 8(2), 223-243, 1998.

PIERSON, Paul. **Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher, And the Politics of Retrenchment.** Cambridge: Cambridge University, 1994.

..... **Politics in time: History, Institutions and Social Analysis.** New Jersey: Princeton University Press, 2004.

POLLITT, Christopher. **Joined-up Government: a survey.** *Political Studies Review* Volume 1, Issue 1, pages 34–49, January 2003

POLLITT, Christopher e BOUCKAERT, Geert. **Public Management Reform: a comparative analysis.** Oxford: Oxford University Press, 2000

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Programa de Reconstrução Nacional. Brasília: Presidência de República, 1990.

..... **Mensagem ao Congresso Nacional.** Brasília: Presidência da República, 1991.

..... **Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado.** Brasília: PR, 1995.

.....**Brasil em Ação: Investimentos para o Desenvolvimento.** Disponível em http://www.planalto.gov.br/publi_04/colecao/brain.htm> Acesso em 12/12/2010. Brasília: Presidência da República, 1996.

.....**Brasil em Ação Relatório Final.** Brasília: Presidência da República, 2000.

PRESSMAN, Jeffrey L. and WILDAVSKY, Aaron. **Implementation: how great expectations in Washington are dashed in Oakland.** California: University of California Press, 1984.

PRZEWORSKI, Adam. **Democracia e Mercado – reformas políticas e econômicas no Leste Europeu e na América Latina.** Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994.

QUEIROZ, Cesar e KERALI, Henry. **A review of institutional arrangements for road asset management: lessons for the developing world.** Washington: The World Bank Group, 2010.

RAMOS, Saulo. **O Código da Vida.** São Paulo: Planeta Brasil, 2007.

RESENDE, Eliseu. **Transportes no Brasil: Nova Estrutura Administrativa/Novo Modelo de Financiamento.** Brasília: Câmara dos Deputados, 2000.

.....**Discurso de agradecimento ao receber o título de Engenheiro do Ano na Sociedade mineira de Engenheiros.** Minas Gerais, 2000.

.....Alternativas de financiamento. Brasília: TCU, 2006.

REZENDE, Flávio. **Por que falham as reformas administrativas?** Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2004.

..... **O ajuste gerencial e seus limites: a falha seqüencial em perspectiva comparada.** Revista de Sociologia e Política, vol. 16, PP. 127-146, 2008.

RIBEIRO, Marcelo. **Atuação do Ministério da Infra-Estrutura – Setor de Transportes.** Pronunciamento do Secretário Nacional de Transportes na Escola de Guerra Naval. MINFRA, junho/1990

RIETVELD, Piet e STOUGH, Roger. **Institutions and sustainable transport: regulatory reform in advanced economies**. Massachusetts: Edgard Elgar, 2007.

ROCHA, Luiz Paulo Correa da. **Metodologia para Determinação da Tarifa de Pedágio em Auto-Estradas Concedidas Urbanas Levando-se em Consideração PoderAquisitivo do Usuário**. Dissertação de Mestrado, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 1991

ROUSSEFF, Dilma. **Programa de Aceleração do Crescimento – 2007/2010**. Apresentação em 22/01/2007. Brasília, 2007.

SABATIER, Paul A. **Policy Change over a Decade or More**. In SABATIER, Paul A. e JENKINS-SMITH, Hank, **Policy Change and Learning – Anadvocacycoalition approach**. São Francisco: West ViewPress, 1993.

SALLUM JR. Basílio. **Por que não tem dado certo: notas sobre a transição política brasileira**. In SOLA, Lourdes. **O Estado da Transição: Política e Economia na Nova República**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1989.

.....**Crise, democratização e liberalização no Brasil**. In SALLUM JR., Basílio (Org). **Brasil e Argentina Hoje: Política e Economia**. São Paulo: EDUSC, 2004.

SALLUM JR., Basílio e KUGELMAS, Eduardo. **Sobre o Modo Lula de Governar**. In SALLUM JR., Basílio (Org). **Brasil e Argentina Hoje: Política e Economia**. São Paulo: EDUSC, 2004.

SANTOS, Fabiano, VILAROUCA, Márcio e MANTOVANI, Thaís. **Do Cartel ao condomínio parlamentar: análise comparativa dos governos Fernando Henrique Cardoso e Lula**. In DINIZ, Eli. **Globalização, Estado e Desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007.

SARDENBERG, Carlos Alberto. **Aventura e agonia nos bastidores do cruzado**. São Paulo: Cia das Letras, 1987.

SECRETARIA DE PLANEJAMENTO DO INVESTIMENTO – SPI. **Projeto Piloto de Investimentos: Relatório Anual – Exercício 2005**. Brasília: MPOG, 2006.

SECRETARIA DE PLANEJAMENTO DO INVESTIMENTO – SPI. **Projeto Piloto de Investimentos: Relatório Anual – Exercício 2006**. Brasília: MPOG, 2007.

SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL. **Balço Geral da União de 1991**. Brasília: MF/STN, 1992.

SEN, Amartya. **A critique of the behavioral foundations of economic theory**. Philosophy&PublicAffairs, 1977

SCHNEIDER, Ben Ross. **Politics within the state – elite bureaucrats and industrial policy in authoritarian Brazil**. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1991.

.....**Business Politics and the State in Twentieth-Century Latin America**. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

SENN, LuizAfonso dos Santos e MICHEL, Fernando Dutra.**Rodovias auto-sustentadas: o desafio do século XXI**. São Paulo: Editora CLA, 2007.

SIMON, Herbert. **Administrative Behavior: A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organizations**. FreePress, 1947

SKOCPOL, Theda. **Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research**. In EVANS, Peter B., RUESCHEMEYER, Dietrich e SKOCPOL, Theda. “Bringing the State Back In”. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.

STARK & BRUSTZ (1998).**Enabling constraints: fontes institucionais de coerência nas políticas públicas no pós-socialismo**. Revista Brasileira de C. Sociais, vol. 13, no. 36, fevereiro 1998, pp.13-39.

STEIN, Ernesto, TOMMASI, Mariano, ETCHEBARRÍA, Koldo, LORA, Eduardo e PAYNE, Mark..**The politics of policies: Economic and social progress in Latin América**. Report. IADB, 2006.

THELEN, Kathleen e STENMO, Sven.**Historical institutionalism in comparative politics**. In “Structuring politics: Historical Institutionalism in Comparative Anlysis”, STEINMO, Sven, THELEN, Kathleen e LONGSTRETH, Frank, Cambridge, 1992.

SÁNCHEZ, R. J. (Coord.). **Redes infraestructurales en América Latina**. Cepal: Santiago do Chile, 2009.

SCHMITTER, Philippe C. **Still the Century of Corporatism?**. The Review of Politics, Vol.36, No. 1, The New Corporatism: Social and Political Structures in the Iberian World (Jan., 1974), pp. 85-131

STREECK, Wolfgang e THELEN, Kathleen. **Introduction: Institutional Change in Advanced Political Economies.**” Pp. 1-39 in STREECK, Wolfgang e THELEN, Kathleen, Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies. Oxford: Oxford University Press, 2009.

SUNDFELD, Carlos Ari. **Guia Jurídico das Parcerias Público-Privadas.** In SUNDFELD, Carlos Ari (org). Parcerias Público-Privadas. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 15-44

TAVARES, José Reinaldo. **Atuação do Ministério da Infra-Estrutura – Setor de Transportes.** Pronunciamento do Ministro dos Transportes na Escola de Guerra Naval. MT, 1989

TOOLE JR. Laurence J. **Interorganizational Relations in Implementation.** Handbook of Public Administration. 2003. SAGE Publications. 5 Apr. 2010. <http://www.sage-reference.com/hdbk_pubadmin/Article_n18.html>

VARSANO, Ricardo. **De Ônus a Bônus: Política Governamental e Reformas Fiscais na Transformação do Estado Brasileiro.** IPEA: Rio de Janeiro, 1996.

VARSANO, Ricardo, PESSOA, Elisa, SILVA, Napoleão, AFONSO, José Roberto, ARAÚJO, Erika e RAMUNDO, Júlio Cesar. **Uma análise da carga tributária do Brasil.** Brasília: IPEA, 1998.

VELLOSO, Raul, MENDES, Marcos e CAETANO, Marcelo. **Saindo da Crise, a Política Fiscal e os Investimentos.** Estudos e Pesquisas n. 345, INAE – Instituto Nacional de Altos Estudos, 2010.

VERON, Adrien e CELLIER, Jacques. **Participação Privada no setor rodoviário no Brasil – Evolução recente e próximos passos**. Washington: Banco Mundial, 2010.

VIANNA, Geraldo. **O mito do rodoviarismo brasileiro**. São Paulo: NTC&Logística, 2007.

VIEIRA, Fabrício de Assis C. e HOLLAND, Márcio .**Crescimento econômico e liquidez externa no Brasilapós 1970**. Rev. Econ. Polit. vol.30 no.2 São Paulo Apr./June 2010

WEAVER, R. Kent e ROCKMAN, Bert.A.. **Do Institutions Matter? Government capabilities in United States and abroad**. Washington DC: Brookings Institution, 1993.

WEBER, Max. **Parlamento e Governo na Alemanha Reordenada**. São Paulo: Vozes, 1993.

WERNECK-VIANNA, Luiz.**A crise e a realidadepolítica - entrevista**.EstudosAvançados, vol.23 no.67 São Paulo 2009

WILLIAMSON, Oliver. **The Economic Institutions of Capitalism**.New York: Free Press, 1985.

_____.**Comparative Economic Organization: The Analysis of Discrete Structural Alternatives**. Administrative Science Quarterly, 36 (2), 1991, p. 269-296.

WORLD BANK. **How to revitalize infrastructure in Brazil: public policies for better private participation**. Washington D.C.: World Bank, 2007

WORLD ECONOMIC FORUM.**Global Competitiveness Report**. Geneva: World Economic Forum, 2010.

YAMASAKI, NilzaE..**Análise dos Instrumentos de Gestãocomofatorrelevantenaalocação de resultados no setor de transportes – estudocomparativo entre o ProgramaBrasilemAção e o Programa de Aceleração do Crescimento**.Monografia de Conclusão de Curso.FGV (Curso de Pós-GraduaçãodemPlanejamento, Orçamento e GestãoPública).Brasília, 2008.

8. LEGISLAÇÃO.

ANTT (2003). Resolução n. 239

ANTT (2005). 1.187/2005

ANTT (2008). 2.554/2008

Brasil (1934) Decreto n. 24.497

Brasil (1937) Lei n. 467

Brasil (1945) Decreto-Lei n. 8.643

Brasil (1950) 12.712-A

Brasil (1967) Decreto-Lei n. 200

Brasil (1969) Decreto n. 64.345

Brasil (1973) Lei n. 5.917

Brasil (1986). Decreto Lei n. 2.300

Brasil (1987) Lei n. 7.451

Brasil (1987). Decreto n. 94.002

Brasil (1988) Constituição Federal

Brasil (1988). Lei n. 7.712

Brasil (1988). Decreto n. 97.532

Brasil (1990) Medida Provisória n. 150

Brasil (1990) Medida Provisória n. 153

Brasil (1990) Medida Provisória n. 153

Brasil (1990). Medida Provisória n. 163

Brasil (1990). Lei n. 8.031

Brasil (1990). Decreto n. 99.244

Brasil (1990). Lei n. 8.075

Brasil (1990). Lei n. 8.155

Brasil (1992). Decreto n. 503

Brasil (1993). Lei n. 8.666

Brasil (1993). Lei n. 8.630

Brasil (1995) Lei n. 8.987

Brasil (1995). Lei n. 9.074

Brasil (1996) Lei n. 9.277

Brasil (1996). Lei n. 9.427

Brasil (1997) Lei n. 9.472
Brasil (1997). Lei n. 9496
Brasil (1998). Lei n. 1468
Brasil (1998). Decreto n. 2.829
Brasil (2000). Lei Complementar n. 101
Brasil (2000). Decreto n. 3.473/2000
Brasil (2001). Decreto n. 3746/2001
Brasil (2001). Lei n. 10.233
Brasil (2001). Lei n. 10.336
Brasil (2002) Decreto n. 4.221/2002.
Brasil (2002) Lei n. 10.438
Brasil (2002). MP n. 82
Brasil (2003) Lei n. 10.848
Brasil (2003). MP n. 155/2003.
Brasil (2004) Lei n. 11.079
Brasil (2005). Lei n. 11.171
Brasil (2006). Lei n. 11.314
Brasil (2007). MP n. 340
Brasil (2011). Lei n. 12.379
DNIT (2009). Portaria n. 1.181
IBAMA (2008) Instrução Normativa n. 184
Ministério dos Transportes (2007). Instrução Normativa n. 004
Ministério dos Transportes (2008). Portaria n. 007

9. DECISÕES DO TCU.

Decisão n. 35/1992
Decisão n. 141/1993
Decisão n. 763/1994
Decisão n. 583/1998
Instrução Normativa n. 27/1998
Decisão n. 421/2001
Acórdão n. 767/2002
Acórdão n. 938/2003

Acórdão n. 1926/2004

Acórdão n. 981/2005

Acórdão n. 2299/2005

Acórdão n. 1.034/2008

Acórdão n. 682/2010

Acórdão n. 683/2010

Acórdão n. 684/2010

Acórdão n. 886/2010

Acórdão n. 1106/2010

10. MATÉRIAS DE JORNAIS E REVISTAS.

Anuário Exame de Infraestrutura, Dezembro/2010

Estado de São Paulo , 01/07/2009

Estado de São Paulo, 05/07/2009.

Estado de São Paulo, 21/06/2009

Folha de São Paulo, 24/11/2002

Folha de São Paulo, 09/12/2002

Folha de São Paulo, 08/11/2006

Gazeta Mercantil, 05/01/2006

O Globo, 16/02/2009

Revista Construção e Mercado, Ed. 99, Outubro/2009

Revista “Porto Gente” (<http://blogisticanoticias.blogspot.com/2010/04/ministerio-dos-transportes-nao-concorda.html>)

Revista Veja, Ed.1.076, abril/1989

Revista Veja, Ed. 1.119, fevereiro/1990

Revista Veja, Ed. 1240, junho/1992

Revista Veja, Ed. 1320, dezembro/1993

Revista Veja, Ed. 1526, dezembro/1997

Valor Econômico, 09/01/2006

Valor Econômico, 29/11/2010

11. ENTREVISTAS.

Isaac Averbuch – Coordenador da Unidade de PPP do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão no Governo Lula

José Reinaldo Tavares – Ministro dos Transportes no Governo Sarney

Lucas Prado – Assessor da Unidade PPP do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão no Governo Lula

Luís Antonio Athayde – Gerente do Programa de “Recursos para o Desenvolvimento” no Avança Brasil no Governo FHC

Marcelo Perrupato – Secretário-Geral do Ministério dos Transportes no Governo Sarney e Secretário de Política Nacional de Transportes no Governo Lula