

ELINE VIANA MENEZES

**REDEFINIÇÃO DAS FORMAS DE FINANCIAMENTO E
GESTÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS DE SANEAMENTO:
ENTRE O DIREITO E O MERCADO**

Tese apresentada ao Curso de Doutorado da Escola de Administração, da Universidade Federal da Bahia, como requisito parcial para obtenção do grau de Doutor em Administração

Orientadora: Profa. Dra. Élvia Mirian Cavalcanti Fadul

Salvador – Bahia
2004

Escola de Administração - UFBA

M543 Menezes, Eline Viana

Redefinição das formas de financiamento e gestão dos serviços públicos de saneamento: entre o direito e o mercado / Eline Viana Menezes. – 2004.
403 f.

Orientadora: Prof.^a Dr.^aÉlvia Mirian Cavalcanti Fadul
Tese (doutorado) – Universidade Federal da Bahia. Escola de Administração, 2004.

1. Saneamento – Política governamental – Brasil. 2. Infra – estrutura (Economia) – Brasil. 3. Privatização. I. Universidade Federal da Bahia. Escola de Administração. II. Fadul, Élvia Mirian Cavalcanti. III. Título.

363.720981
CDD 20. ed.

ELINE VIANA MENEZES

**REDEFINIÇÃO DAS FORMAS DE FINANCIAMENTO E
GESTÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS DE SANEAMENTO:
ENTRE O DIREITO E O MERCADO**

Tese para obtenção do grau de Doutorado em Administração.

Salvador (Ba), 3 de Dezembro de 2004

Banca Examinadora:

Profa. Dra. Élvia Mirian Cavalcanti Fadul - (orientadora)
Universidade Federal da Bahia - NPGA

Prof. Dr. Luiz Maurício Cuervo
Centro Interdisciplinario de Estudios Regionales de la Universidad de los Andes – Bogotá
ILPE/CEPAL

Profa. Dra. Inaiá Maria Moreira de Carvalho
Universidade Federal da Bahia - FFCH

Prof. Dr. Silvio Roberto Orrico
Universidade Estadual de Feira de Santana -UEFS

Profa. Dra. Maria Elisabete Pereira dos Santos
Universidade Federal da Bahia - NPGA

*confiança e apoio incondicional, Élvia
doçura e amor singelo, Roberta
a meus pais, com gratidão*

Agradecimentos

Esta tese é fruto de uma grande inquietação e busca do entendimento as intensas mudanças nas relações políticas, econômicas e sociais, das tentativas de compreendê-las, em meio a um emaranhado de informações difusas e desencontradas dos debates, seminários e aulas da doce vida acadêmica. A problemática começou a se definir no final do mestrado, no âmbito da disciplina Política e Gestão de Serviços Públicos, ministrada pela professora Élvia Cavalcanti Fadul, com quem tive a oportunidade e a honra de compartilhar conhecimentos, generosa amizade e infinita confiança. Para você Vivi, minha eterna gratidão e lealdade.

A cada discussão em grupo, as idéias seminais cediam a uma melhor maneira de focalizar o objeto da nossa investigação. Entretanto, a multiplicidade de informações não ajudava a dar o devido foco, sem o qual o pensamento apenas vagueia de forma diletante e descompromissada. Nesse sentido, as contribuições do corpo acadêmico de professores e dos colegas de doutoramento misturaram-se a multiplicidade de recortes que as demais disciplinas ofereciam e corroboraram, cada qual a seu jeito para dar o foco, com o qual esse trabalho pode ser realizado.

Agradeço, ao NPGA e a Capes, pelo apoio institucional e financeiro. Aos professores, Paulo Henrique Almeida, José Antonio Pinho, Nelson Oliveira, Inaiá Carvalho, Marcos Palácios, José Afonso Maia, Mamadu Bari, Francisco Teixeira, Celina Souza, meu muito querido Isaías e Luiz Maurício Cuervo (ILPES/CEPAL). Aos colegas Ana Menezes (grande parceira intelectual), Clésio Saldanha, Napoleão, Mônica McAllister e Alex.

Pelo estímulo e confiança Darcy e Anaélia, (NPGA), a Miriam Medina (Uneb), pelas novas reflexões. Agradeço ainda aos nossos fiéis colaboradores da Biblioteca de ADM/UFBa, a D. Guiomar e Sr. Reginaldo (Abes), meus alunos do Curso de Urbanismo (Uneb) e Gleide e Cortizo (Ufba/Unime). Não poderia deixar de mencionar Bradley Adington (WA/USA), amigo sempre dedicado e também responsável pela revisão das versões em inglês, e Michael C. Mandelman (WI/USA), pelos desafios intelectuais, pelas reflexões sobre direito, lei e vida, além é claro dos earplugs, sem os quais a concentração no trabalho não seria possível.

Finalizando, agradeço especialmente a meus pais, ao meu cunhado Josué, pela força nos momentos difíceis, e a minha sobrinha Roberta, pelo seu zelo, doçura e carinho, por colocar os headphones para Scoobydoo ouvir musiquinha sem perturbar a concentração da titia.

“O conhecimento reflexivamente aplicado às condições de reprodução do sistema altera intrinsecamente as circunstâncias as quais ele originalmente se referia.”

Anthony Giddens

“O fim último da investigação consiste em se apropriar em detalhe da matéria investigada, analisar em suas diversas formas de desenvolvimento e descobrir seus nexos internos...”

Karl Marx

Resumo

Esta tese intencionou analisar de que modo a redefinição das formas de financiamento dos serviços públicos vêm influenciando uma nova concepção dos serviços públicos de infraestrutura, articulando e modelando uma nova lógica de gestão desses serviços, nos termos de regulação pública e execução privada. Além disso, pretendeu verificar de que modo as especificidades dos serviços de saneamento básico obstaculizariam as estratégias de mudança dos padrões de financiamento e a conformação de uma lógica de mercantilização desses serviços, identificando suas implicações conceituais, institucionais e organizacionais. Partimos do pressuposto de que a provisão dos serviços públicos de infra-estrutura se encontra no âmago do conflito de duas lógicas: a de justiça social (distributiva), que pretende sua universalização, e a lógica da produção econômica privada, que contempla a noção de valor econômico e reconceitua esses serviços como empreendimentos de natureza econômica, submetidos à lógica de mercado capitalista. Além disso, pressupôs-se que sendo a lógica da produção econômica privada excludente, ela é confrontada com a lógica da universalização dos serviços, ressaltando o caráter público deles. Deste modo, ainda que passível de conduzida por agentes privados, a exploração econômica dos serviços de saneamento tenderá a se submeter a um regime jurídico no âmbito do direito público e não ao mercado capitalista. O trabalho foi estruturado da seguinte maneira. Inicialmente, procuramos compreender as noções de Direito, Justiça e Lei e verificar os papéis dos Direitos Administrativo e Econômico, como instrumentos de controle social, de modo a criar um ambiente legal estável, garantindo a permanência da ordem social pré-estabelecida. Em seguida, fizemos uma síntese da evolução do pensamento econômico, compondo um quadro teórico para análise do ambiente intelectual e o entendimento das relações entre Estado capitalista, economia e sociedade. Esse quadro proporcionou fundamento e justificação para análise dos movimentos de estatização-desestatização e centralização-descentralização dos Estados capitalistas. Após isto, analisamos de que maneira as restrições ao uso da poupança do governo brasileiro e o processo de ruptura do padrão de financiamento estatal influenciaram a reestruturação de serviços públicos de infra-estrutura, articulando e modelando uma “nova” lógica de prestação do serviço de saneamento. Por fim, analisamos as implicações conceituais, institucionais e organizacionais da modernização do setor de saneamento. Nosso trabalho nos permitiu observar os fundamentos ideológicos e as contradições da “nova” lógica de provisão, num contexto que se pretende a adoção de uma prestação universal dos serviços de saneamento. Além disso, contribuiu para identificar novos cursos e questões de investigação, relativos ao processo de reestruturação do setor.

Palavras-chave: Serviços públicos de infra-estrutura; Privatização do setor saneamento; Saneamento no Brasil; Financiamento da infra-estrutura; Modernização dos serviços de saneamento; Gestão dos serviços de saneamento.

Abstract

This thesis is intended to analyze how changes in the patterns of finance of public services have helped shape a new conception of public services of infrastructure, articulating and modeling a new logic of management of those services, in terms of public regulation and private execution. Furthermore, this work is intended to verify in what manner the specific nature of basic sanitation services hindered strategies for changing financial patterns and the formation of a basis for commercialization of these services, identifying the conceptual, institutional and organizational implications. We started from the supposition that the provision of public services of infrastructure is situated at the core of a conflict between two logics: that of social justice (distributive), which strives for the universalization of those services, and that of private economic production, which focuses on the notion of economic value and re-conceptualizes those services as undertakings of an economic nature, subject to the rules of a capitalistic market. Moreover, we suppose that, being that the logic of private economic production excludes some users, it meets confrontationally with the logic of universalization of the services, highlighting their public character. Thus, even it is capable of being conducted by private agents, the economic profiteering of sanitation services will tend to be subjected to a juridical regime in the sphere of the Public Law instead of to the capitalistic market. The work was structured in five chapters. First, we sought to understand the notions of Rights, Justice and Law and to verify the roles of Administrative and Economic Law as instruments of social control such as to create a stable legal environment, guaranteeing the permanence of the pre-established social order. After that, we made a synthesis of the evolution of economic thought, composing a theoretical framework to analyze the intellectual environment and the understanding of the relationships between the Capitalist State, economics and society. This theoretical framework gave us a foundation and justification for the analysis of the movements of privatization-deprivatization and centralization-decentralization of the Capitalist States. Next, we analyzed how the restrictions on the use of Brazil's government savings and the process of breaking the patterns of state finance influenced the restructuring of public services of infrastructure, articulating and modeling a "new" logic of providing sanitation services. Last, we analyzed the conceptual, institutional and organizational implications of the modernization of the sanitation sector. Our work allowed us to observe the ideological foundations and the contradictions of this "new" logic of providing services, in a context that strives for the adoption of a universal rendering of sanitation services. What's more, it contributed to identifying new paths of investigation with regard to the process of restructuring this sector.

Key words: Public Services of infrastructure; Privatization of sanitation sector in Brazil; infrastructure services financing; Modernization of sanitation services; Management of sanitation services.

SUMÁRIO

| | |
|---|------------|
| LISTA DE QUADROS..... | 12 |
| Capítulo 1 Introdução..... | 13 |
| Capítulo 2 O Estado de Direito e Capitalismo: A Positivização e o Amalgamento entre Lei e Direito..... | 25 |
| 2.1 Lei e Direito: Ideologias jurídicas e seus modelos | 26 |
| 2.1.1 As ideologias Jurídicas e Diferentes Concepções do Direito: Positivismo <i>versus</i> Jusnaturalismo | 27 |
| 2.1.2 A Abordagem Dialética e a busca por um conceito global de Direito | 32 |
| 2.1.3 Considerações Críticas acerca da Abordagem Dialética do Direito..... | 36 |
| 2.2 Inflexões na concepção de Direito e Justiça Social e o Papel do Estado nas Concepções Liberais, de Bem Estar Social e Neoliberais..... | 47 |
| 2.3 Conformação do Direito Administrativo e Inflexões entre Função e Organização dos Estados | 81 |
| 2.3.1 O Direito Administrativo, Conformação da Doutrina do Serviço Público Francês, Expansão e Crise do Estado Providência | 92 |
| 2.3.2 O Serviço Público como Organização Pública-Estatal e suas transformações: Significado, Crise e Reestruturação das Estruturas de Monopólio estatal..... | 97 |
| 2.3.3 Reestruturação do Capitalismo: O papel do Estado na organização jurídica da estrutura do modo de produção capitalista e ênfase no Direito Econômico | 100 |
| Capítulo 3 Pensamento Econômico e Ação Governamental | 108 |
| 3.1 As Contribuições do Pensamento Econômico de Adam Smith: Da crítica ao Estado mercantilista aos fundamentos básicos do sistema econômico liberal | 109 |
| 3.2 As Contribuições do Pensamento Econômico de David Ricardo: Da crítica à tributação a gestão da quantidade de dinheiro | 126 |
| 3.3 As Contribuições do Pensamento Econômico de Jean Baptiste Say : Da perspectiva da produção à de mercado..... | 130 |
| 3.4 As Contribuições do Pensamento Econômico de Thomas Robert Malthus: Das condições de oferta para a análise do consumo | 142 |
| 3.5 As Contribuições do Pensamento Econômico de Stuart Mill: Do valor-trabalho a teoria do custo de produção e inflexões acerca do intervencionismo governamental | 147 |
| 3.6 As Contribuições do Pensamento Econômico de Karl Marx: Moeda e dinheiro na acumulação capitalista | 159 |
| 3.7 A Influência do Pensamento de John Maynard Keynes: Estado e demanda agregada..... | 165 |
| 3.8 A Influência do Pensamento de Hayek: As raízes da desestatização e da descentralização..... | 174 |
| 3.9 As Contribuições do Pensamento Econômico de Milton Friedman: O monetarismo como instrumento de operacionalização do retorno do liberalismo radical | 183 |
| 3.10 Sobre as Inflexões do Pensamento Econômico e a Ação Governamental: Da questão monetária a revisão dos padrões de financiamento dos serviços públicos | 190 |

| | |
|--|------------|
| Capítulo 4 Estado, Organização, Crise e Reestruturação do Serviço de Saneamento, no Brasil | 193 |
| 4.1 As Raízes Político-Ideológicas do Intervencionismo de Estado, no Brasil | 198 |
| 4.2 Intervencionismo de Estado e a Estatização do Setor Saneamento no Brasil..... | 220 |
| 4.2.1 Os Antecedentes do Planasa | 221 |
| 4.2.2 Mudanças Organizacionais e Institucionais no Estado e no Setor de Saneamento nos dos anos 60-70 | 228 |
| 4.2.3 Da Instituição do Planasa a Crise do Setor Saneamento | 234 |
| 4.2.4 Recessão Econômica, Crise e Desestruturação do Planasa..... | 240 |
| 4.3 Recessão Econômica, Crise e Desestruturação do Estado Brasileiro | 245 |
| 4.3.1 Reforma dos Estados capitalistas e a Redefinição dos Espaços e Papéis na Gestão dos Serviços Públicos..... | 249 |
| 4.3.2 Reforma dos Estados Capitalistas e Redefinição da Prestação de Serviços: Alguns aspectos da experiência internacional | 252 |
| 4.3.3 Reestruturação do Estado e a Abordagem da “Crise Fiscal”: Antecedentes do processo de Desestatização no Brasil | 256 |
| 4.3.4 A Reforma Administrativa: A proposta do MARE e seus desdobramentos | 260 |
| 4.3.5 Desestatização: Privatização e mudanças no padrão de financiamento dos serviços de infra-estrutura | 269 |
| 4.4 Reforma do Estado e Perspectivas de Reorganização do Sistema Nacional de Saneamento no Brasil.... | 277 |
| Capítulo 5 A Reestruturação do Setor de Saneamento Básico: Contradições e limitações | 280 |
| 5.1 Estado Concorrencial-Regulador e Direito Econômico | 282 |
| 5.2 A Codificação dos Direitos na Exploração Econômica dos Serviços | 292 |
| 5.3 Reestruturação do Setor de Saneamento: Considerações iniciais..... | 296 |
| 5.3.1 Reestruturação do Setor de Saneamento: O Programa de Modernização | 299 |
| 5.3.2 O Desenvolvimento do Marco Institucional e Regulatório: Considerações Iniciais..... | 301 |
| 5.3.3 Reestruturação do Setor saneamento: A Proposta do Modelo de Financiamento..... | 304 |
| 5.3.4 Flexibilidade Institucional e Financiamento dos Serviços | 311 |
| 5.3.5 Flexibilidade Institucional, Participação Privada e Marco Regulatório..... | 314 |
| 5.4 Reestruturação Setorial: Financiamento Público, Flexibilidade Institucional e Marco Regulatório | 319 |
| 5.4.1 A Flexibilização Institucional, Mudança no Padrão de Financiamento e Gestão dos Serviços de Saneamento: Os argumentos a favor da privatização..... | 333 |
| 5.4.2 Concessões e Mercantilização dos Serviços: Os negócios do saneamento..... | 342 |
| 5.5 Reestruturação Setorial: Contradições e limitações | 357 |
| 5.5.1 Reestruturação dos Serviços de Saneamento: Caráter Público x Organização de Mercado | 359 |
| 5.5.2 Direito Econômico, Controle Social e o Problema da Codificação dos Direitos do Usuário | 362 |
| 5.5.3 Reestruturação Setorial: Mudanças no padrão de financiamento, concepção e gestão de serviços, expectativas e perspectivas atuais | 367 |
| Capítulo 6 Conclusão..... | 373 |
| Referências Bibliográficas | 388 |

LISTA DE QUADROS

| | |
|---|-----|
| Quadro 1 – Evolução da Natureza das Ações de Saneamento no Brasil | 221 |
| Quadro 2 - Saneamento Básico Concessões Privadas (até 1998) | 351 |
| Quadro 3 – Necessidade de Investimentos em Saneamento no Brasil, em 1998..... | 352 |

Capítulo 1 Introdução

Esta tese intencionou analisar de que modo a redefinição das formas de financiamento dos serviços públicos de infra-estrutura vêm influenciando uma nova concepção, articulando e modelando uma nova lógica de gestão, nos termos de regulação pública e exploração econômica privada (mercado). Pretendeu-se também verificar de que modo as especificidades dos serviços de saneamento obstaculizariam as estratégias de mudança dos padrões de financiamento e conseqüente conformação de uma lógica de mercantilização desses serviços, identificando as implicações conceituais, institucionais e organizacionais de seu processo de reestruturação.

A relevância desse estudo remete-se a essas especificidades. Entre elas, a ratificação do entendimento de que o Direito à água é um Direito Universal. Sendo assim, a propriedade desse bem tem a obrigação de obedecer a sua função social. Nessa perspectiva, sua exploração é considerada uma atividade essencial e seu atendimento inadiável. O saneamento básico é também reconhecido como um dos serviços que mais contribui para a melhoria da saúde, qualidade de vida e conservação ou integridade ambiental. Tais características reforçam a necessidade de sua universalização, bem como evocam outros princípios a sua exploração, quais sejam: adequação, continuidade, modicidade tarifária e qualidade.

Essas especificidades têm implicações sobre a modelagem da reestruturação setorial e do estabelecimento do marco regulatório, porquanto definem que a exploração desse bem não deve estar sujeita as regras de mercado, mas devem se submeter a uma ordem jurídica de regime de Direito público. A exploração privada desses serviços deve se diferenciar da atividade econômica quanto aos fins a que se destina e ao regime jurídico que lhe ordena. Isto passa necessariamente pela supremacia do interesse público sobre o particular e definição diferenciada da lógica mercantil, quanto ao modo de prestação, relativo à forma de transferência desses serviços a terceiros, e controle sobre os princípios acima citados.

A reestruturação do setor saneamento diferiu dos demais setores.¹ Ela estava embasada em critérios jurídicos complexos, que obstaculizariam os interesses privatistas, animados pela política de ajuste fiscal do Estado brasileiro. Além disso, a relevância desse estudo se justifica também porquanto a análise de sua reestruturação se constitui em um objeto muito rico. O estudo também contém elementos e dinâmica capazes de oferecer uma base analítica para a compreensão da relação entre a reforma do Estado, a mudança no padrão de financiamento e a emergência de uma “nova” relação histórica de exploração de serviços de infra-estrutura.

Quanto às contribuições, este estudo permitiu a sistematizar as tentativas de estabelecimento de formas de financiamento privado, em um setor cuja prestação dos serviços ainda permanece sob a tutela do Estado. Por meio dessa investigação pode-se confrontar o caráter das políticas econômicas neoliberais e as suas implicações práticas para a reestruturação do setor saneamento. O estudo também contribuiu no sentido de realizar uma sistematização do processo de privatização desse setor, propondo uma abordagem conceitual diferenciada e focalizada na oposição entre economia e direito.

O tema da redefinição das formas de financiamento e gestão dos serviços públicos de infra-estrutura emergiu nos anos 1980, no âmbito do atual processo de reestruturação dos Estados capitalistas. Nesse contexto, a maioria dos estudos interpretou esse fenômeno atribuindo-o às necessidades pragmáticas de enfrentamento do quadro-diagnóstico de “crise fiscal” e conseqüente perda da capacidade dirigente do Estado.

Nessas circunstâncias, à luz do fortalecimento da tendência neoliberal, questionou-se bastante o intervencionismo do Estado, resultando daí um processo de “minimização” dos estados, denominado de desestatização.² Acompanhando as tendências internacionais de adoção de políticas neoliberais, a desestatização emergiu como uma ação prática de uma estratégia reformista que tinha como meta o “reajustamento” do Estado brasileiro. Nessa perspectiva, a desregulamentação e a privatização dos serviços de infra-estrutura se constituiriam em meios pelos quais os esforços de desestatização poderiam se concretizar.

Entre 1980 a 1995, os esforços de desregulamentação e privatização cumpriram um papel de promover o ajustamento do Estado, no sentido de “reconduzi-lo” ao papel de

¹A reestruturação do setor elétrico está baseada em processos e segregação do ambiente físico e comercial. O das telecomunicações, em função do desenvolvimento de tecnologias informacionais e cobertura física. O de educação, pelos níveis educacionais/cognitivos. E o da saúde, pela emergência, necessidades tecnológicas e limitação financeira das unidades de atendimento.

² Processo que abrange a extinção de empresas e órgãos; privatização, desregulamentação e/ou descentralização setorial.

subsidiário do setor privado, na organização e exploração direta das atividades econômicas. Entre os anos 1990-1996, estimulou-se a privatização das atividades de produção de bens e a extinção de órgãos governamentais. A partir de 1996, a privatização abrangeria as empresas prestadoras de serviços de infra-estrutura. Esta fase envolveu um processo de intensa redefinição do arcabouço jurídico-institucional, comandada pelas necessidades de se buscar novas alternativas para o financiamento desses serviços.

A desestatização dos serviços de infra-estrutura era justificada pelas necessidades de se promover a capacidade competitiva das prestadoras, em relação à cobertura e qualidade da prestação de serviços, bem como de se buscar novos padrões de financiamento em face da crescente necessidade de realização de investimentos em infra-estrutura. Tais necessidades induziram a modelagem de uma nova lógica de gestão dos serviços de infra-estrutura, de regulação pública e execução privada. Nesse contexto, ao Estado caberia o papel de regulador ou promotor do regime concorrencial. Todavia, a atribuição desse papel ao Estado revela uma contradição inerente ao capitalismo. Porquanto o Estado seja, ao mesmo tempo, instrumento de impulsão do processo de acumulação capitalista e portador ou tutor dos direitos sociais.

Desse modo, observa-se que a privatização do setor de infra-estrutura não se daria automaticamente e nem proporcionaria resultados iguais para todos os seus segmentos. Os setores de telecomunicações e energia elétrica alcançaram resultados mais rápidos, em termos de privatização e reestruturação setorial. Porém, o mesmo não aconteceu com alguns segmentos do setor de transportes (particularmente o das ferrovias) e principalmente com o setor saneamento. Essas diferenças nos remetem a uma reflexão mais profunda, para além do caráter seletivo da prestação privada, no âmbito das especificidades do setor saneamento.

Comparado aos setores de telecomunicações e energia, o saneamento tem sido visto como um dos segmentos menos lucrativos. Ainda assim, a presença de empresas nacionais e estrangeiras e a atuação do Bndes revelavam a existência de uma estratégia agressiva de “valorização” deste setor, no sentido da formação de um mercado dos serviços de água. Essa estratégia mobilizaria empresas nacionais (Odebrecht e Camargo Corrêa, entre outras) como também internacionais - Lyonnaise des Eaux (francesa), CH2MHILL (americana), Águas de Barcelona (Agbar - Espanhola), etc. O aporte dessas empresas era indicativo da emergência de um “novo mercado” desse segmento industrial, em escala nacional e internacional.

A presença de diferentes atores privados e a definição do regime jurídico de

participação da iniciativa privada na execução dos serviços de saneamento dava início a uma discussão conceitual sobre a natureza dos serviços de saneamento e as expectativas de formação de um mercado privado de execução desses mesmos serviços. A formação desse mercado foi em larga medida impulsionada pelas contingências da gestão das políticas econômicas do Governo federal. Entretanto, a prestação desse serviço é predominantemente realizada por empresas estatais.

Em oposição às noções de caráter público e universalidade, que permeiam no entendimento da natureza de não-mercado dos serviços de saneamento, o discurso de privatização concebia o bem público água como a “*a nova commodity do século 21*”, haja vista a constatação de eminente escassez deste recurso, em condições apropriadas de uso. Dessa forma, a exploração econômica do bem público água, desencadearia uma tentativa de requalificação deste recurso como bem semi-privado ou privado. Destarte, a escassez da oferta dos serviços de saneamento básico (coleta e tratamento de água) passaria a ser analisada em referência ao potencial de geração de oportunidades de negócios, possibilitada pela concessão do direito de exploração econômica desses serviços ao setor privado.

Desse modo, pode-se afirmar que a reestruturação ou redefinição de espaços e papéis no setor de saneamento se situaria no âmbito entre a sua condição ou natureza de serviço público, provido pelo Estado, em um contexto de crise das finanças públicas (desse mesmo Estado) e a busca por um novo padrão de financiamento para realização de investimento nos serviços, por meio do aumento da participação do setor privado. Assim, entendemos que as contingências da capacidade fiscal-financeira do Governo federal mobilizariam seus agentes (*policy makers*) na busca de uma nova modelagem da gestão dos serviços de saneamento.

Neste sentido, é válido verificar de modo as estratégias de recriação do padrão de financiamento da gestão dos serviços públicos de infra-estrutura conformariam uma noção particular de interesse público e, conseqüentemente, modificadora da missão dos serviços de infra-estrutura, na medida em que implicavam estabelecimento de uma relação mais cooperativa entre Estado e agentes privados, que necessariamente não refletiria os interesses de determinados segmentos sociais que também utilizam os serviços.

Por um lado, especula-se se essa lógica tendia a privilegiar políticas de estabilidade econômica para fins de criação de um ambiente favorável à atração de investidores econômicos privados, ainda que em detrimento das reais necessidades de atendimento aos

usuários. Pelo outro lado, em relação à questão da provisão dos serviços públicos, observa-se uma contradição, haja vista que isto colocava o Estado como o agente que garante tanto o direito das liberdades individuais dos agentes econômicos (condição inerente ao princípio de tomada de iniciativas) e, simultaneamente, como o agente que arbitra e ordena o conflito de interesses entre diferentes agentes econômicos (produtor-usuário). Essa contradição suscitou as seguintes questões:

- I. As estratégias de recriação do padrão de financiamento dos serviços de infraestrutura brasileiro indicavam a emergência de uma concepção de serviços orientada para uma lógica econômica em detrimento das concepções pautadas na noção do direito?
- II. De que maneira as especificidades dos serviços de saneamento básico obstaculizariam as estratégias de mudança dos padrões de financiamento público e a conformação de uma lógica de mercantilização desses serviços?

Essas questões nos conduziram aos seguintes pressupostos:

- I. A provisão dos serviços públicos de infra-estrutura se encontra no âmago (essência) do conflito da configuração de duas lógicas a de justiça social (distributiva), que pretende sua universalização, e a lógica da produção econômica privada (mercado), que contempla a noção de valor econômico e reconceitua esses serviços como empreendimentos de natureza econômica, submetidos à lógica de mercado capitalista.
- II. Porém, a lógica da produção econômica privada (de mercado), atualmente vista como “mais eficiente”, é baseada no princípio da exclusão. Desse modo, ela é confrontada com lógica da justiça social, que ressalva o caráter público e o objetivo último de universalização da prestação do serviço. Assim, ainda que passível de ser conduzida por agentes privados, a exploração econômica dos serviços de saneamento tenderá a se submeter a um regime jurídico no âmbito do direito público e não ao mercado capitalista.

Inicialmente, esses pressupostos nos remetem ao estado das artes da conceituação de serviço público. Isto, por sua vez, se remonta a uma longa batalha doutrinária. De fato, a problemática da conceituação do Serviço Público tem sua gênese na definição daquilo que, advindo do domínio público, se constituiria em atividade própria ou tarefas de governo (ROUSSEAU *apud* CARNOY, 1996) ou funções de governo (MILL, 1996) ou ainda tarefas do Estado (SMITH, 1996), em contrapartida àquilo que constituiria atividade típica da esfera privada. Por um lado, ela está imbricada num conceito de Estado ou de governo, definido no entendimento (ou consentimento) da forma de intervencionismo desses, na qual as abordagens liberais e coletivistas iriam se conformar. Por outro lado, ela se remete ao entendimento de

justiça social (MILL, 1996), na proporção do aprofundamento da necessidade do intervencionismo do Estado.

É importante observar que as correntes do pensamento liberal não trabalhavam com o conceito de serviço, mas com a noção de bem público e a definição dos meios de produção, distribuição e consumo desses bens. Derivam dessas correntes alguns pressupostos que seriam discutidos no âmbito da teoria das finanças públicas, no sentido identificar a definição do objeto fiscal, como forma de distinguir o tipo de financiamento e a ação governamental empregada. Particularmente, a visão tradicional desse campo teórico buscava identificar qual a estrutura fiscal que melhor se aplicaria à oferta dos bens públicos. Além disto, buscava estabelecer critérios de distribuição de competências tributárias entre os diferentes níveis de governo (SMITH, 1996 a,b; RICARDO, 1982; SAY, 1983).

Em geral, a teoria das finanças públicas ainda guarda fortes referências com a teoria econômica neoclássica, utilizando-a como base para critérios de estabelecimento dos preços dos serviços e das formas de cobrança (tarifa, taxa e ect.). Neste sentido, para Maia (1997), o ponto de partida estaria na classificação de bens, diferenciando aqueles considerados públicos dos privados. Assim, de acordo com Maia, entende-se por bens públicos aqueles cujo consumo por um indivíduo não afeta a oferta disponível a outro. Além disto, um bem é “público”, não porque seja produzido e mantido pelo Estado, com recursos da arrecadação de impostos, mas pela impossibilidade de auferir os benefícios de forma individualizada.³

Essa conceituação origina importantes implicações nas políticas de intervenção do Estado, tanto no dimensionamento da escala de investimentos, quanto na regulação, por meio das políticas de tarifa e preço ou políticas quantitativas através de cotas, ou ainda concessões e outorgas. O conceito de bem público traz questões importantes ao pensamento econômico. A primeira remete-se ao problema da imperfeição do mercado, discutido em termos de não garantir a alocação ótima em recursos na produção e distribuição desses bens. A segunda remete-se ao problema metodológico para aferição de seu valor econômico (MAIA, 1997).

As correntes mais atuais no campo das finanças públicas tendem a buscar contornos diferentes às questões tributária e alocativa, herdadas da visão tradicional, incorporando a questão do custo-benefício e discutindo a racionalidade dos agentes. Com efeito, Aguirre e

³ Essa noção se diferencia de um conceito jurídico de serviço público. De acordo com Alves (1998), que o que torna um serviço público é o regime jurídico ao qual ele está submetido.

Moraes (1997), ao analisarem a questão do federalismo fiscal, criticaram a visão tradicional do ponto de vista que elas não levavam em consideração a inter-relação entre os agentes envolvidos. Desse modo, eles vão buscar na teoria da escolha pública, particularmente nos trabalhos de Buchanam (1962) e Olson (1982; 1999), os fundamentos dessa crítica.

Aguirre e Moraes (1997) classificaram o campo alternativo às visões tradicionais da teoria das finanças públicas em dois segmentos: o dos novos institucionalistas e o dos institucionalistas. Os *novos institucionalistas* desenvolveram análises no sentido combinar os princípios da teoria econômica, levando em conta a noção de racionalidade limitada, o papel das instituições e a importância dos constrangimentos institucionais. O centro de suas discussões incorpora ao pensamento econômico a noção dos custos de transação. Os *institucionalistas*, buscam delimitar as fronteiras entre “ideologia” e “eficiência”. Particularmente, eles questionam em que medida as instituições influenciam o comportamento dos agentes econômicos alterando os resultados. O argumento dessa corrente se pauta na crítica de que as instituições são guiadas pela busca de regularidades. Estas, por sua vez, são determinadas por convenções e tradições e por isso sujeitas à influência das ideologias.

No âmbito dos desdobramentos da teoria econômica, observa-se que a teoria da escolha pública, ao incorporar a noção de política como instrumento de troca e estender o modelo do comportamento de maximização do consumidor para a arena da escolha política, levou o campo teórico a considerar os problemas da ação coletiva, incorporando a discussão da determinação da estrutura fiscal ao problema da atuação dos grupos de interesse. Por sua vez, as correntes dos “institucionalistas” desenvolveram a compreensão de como as instituições atuam, enfatizando o problema do estabelecimento de fronteiras entre racionalidade e ideologia. Sobretudo, essas correntes percebem as instituições políticas como a fonte da estruturação e determinação dos direitos de propriedade.

Observa-se que o pensamento econômico traz o conceito de bem público e de serviços produtivos (demanda por trabalho), bem como problematiza o papel do Estado na economia, mas não incorpora exatamente a noção de serviço público, porquanto a visão ortodoxa das finanças públicas não se referenciava nos princípios que contêm juízo de valor, tais como os de “justiça” e “interesse nacional”.⁴ Assim, de certo modo, pode-se afirmar que a noção de

⁴ A evolução do pensamento econômico incorporou tais conceitos nas análises econômicas (por exemplo os de externalidades e bem estar social desenvolvidos por Marshall e Pigou), a partir da influência das discussões sobre desigualdades sociais. Entretanto, a tradição da racionalidade instrumental sempre tenta conduzir essa incorporação de modo a se esquivar dos problemas de ideologia. E é nisto que as correntes institucionalistas dão um novo salto diferencial.

Serviço público nasce e está presente na tradição francesa. Ela emerge num contexto de evolução do Estado liberal na direção do Estado prestador de serviços e na constituição de um regime jurídico diferenciado entre os Direitos público e privado. Nesse sentido, é legítimo pressupor-se que o conceito de Serviço público é gerado no âmago de duas lógicas: uma pautada nos princípios da economia liberal e outra nos princípios do Direito.

Com efeito, Chevallier (1997) identifica a gênese do serviço público no processo de transformação do Estado e desenvolvimento do intervencionismo, nas mudanças do Direito Público, na consolidação do Direito Administrativo e, por fim, na constituição de uma Doutrina do Serviço Público. Esta teria por finalidade possibilitar um enquadramento de uma atividade como um Serviço público, segundo uma definição jurídica que pudesse dar suporte à decisão de arbitrar sobre questões relativas a negócios afetados pelo interesse público.⁵

Por sua vez, Bauby (1991) destacou a evolução no âmbito da mudança de concepção de do Estado como agente “externo” para o de agente efetivamente responsável pela garantia da gestão dos serviços de interesse coletivo. Conforme Bauby, sobre essa base se erigia a ideologia do Serviço Público. Esta se embasava no pressuposto da superioridade da eficiência da gestão pública sobre a gestão privada. Além disto, Bauby apontou alguns fatores que corroboravam para a emergência dessa ideologia, bem como destacou o problema dos serviços de infra-estrutura urbana e industrial, referenciando-os em relação aos princípios de continuidade (regularidade), igualdade (imparcialidade), mutabilidade (adaptação às necessidades coletivas).

Ainda no âmbito da tradição francesa, destacavam-se as correntes marxistas da sociologia urbana. Essas desempenharam um papel no desenvolvimento do tema da prestação dos serviços público, semelhante aos dos economistas no desenvolvimento das teorias das finanças públicas. Os marxistas fazem um elo entre política e economia, sob o ponto de vista do problema da dominação de classes. Nesse sentido, eles ressignificaram o conceito de Serviço público, com a adoção do conceito de meios de consumo coletivo, derivado da Teoria do Modo de Produção Capitalista de Karl Marx.

A adoção desse conceito implicava considerar o aspecto da dominação de classes, no âmbito da acumulação capitalista, e a questionar a “neutralidade” do Estado como um agente

⁵ Nos Estados Unidos inexistia a preocupação com o conceito de serviço público, mas sim a de interesse público, com a qual eles criaram um regime jurídico bastante diferenciado para arbitrar sobre questões relativas a “negócios afetados pelo interesse público” (AGUILLAR, 1999). Tal diferenciação está contemplada no segundo capítulo desta tese.

coletivo (CASTELLS, 1977 e 1983; LÖJKINE, 1977 e, na América Latina, JARAMILLO, 1986 e CUERVO, 1988). Essas contribuições reforçavam a consideração do problema dos serviços, para além da análise restrita do financiamento público. Além da contribuição dos marxistas, há que se considerar (entre outras) a influência de Michael Foucault (1979 e 1996), que deslocaria a discussão para além da defesa da arguição sobre a “falsa contradição” entre Estado-capital, para evidenciar os micros espaços do poder e o papel das instituições sociais.

Essas correntes de pensamento contribuíram, sobretudo, para assinalar as contradições que envolvem a afirmação do Estado, como o ente que encarna o “interesse geral” e age no sentido da promoção do “bem comum”. Por um lado e, em certa medida, elas contribuíram também para a emergência das correntes políticas e econômicas neoliberais, dando suporte a essas nas formulações de críticas que apontam as “falhas de Estado”. Por outro lado, elas também guiaram a questão dos serviços/meios de consumo coletivo para a discussão que combina a investigação entre a expressão e o peso dos interesses individuais e coletivos dos grupos capitalistas que dominam/orientam o processo de intervenções. Isto parece fazer convergir tanto a tradição da sociologia urbana francesa, quanto as teorias fundadas no pensamento econômico na direção do que as ciências políticas caracterizam como lógica da ação coletiva.

Nessa perspectiva, ocorreria uma nova ressignificação do conceito de serviços públicos, para o campo dos serviços urbanos ou serviços de infra-estrutura urbana. Isto provavelmente ocorreu porque as noções de bens coletivos e meios de consumo coletivo guardam identidades ideológicas que não se articulam, ou o fazem parcialmente, com a ideologia neoliberal. Por sua vez, como pode ser observado na análise de Preteicelle (1986), a retirada do foco da questão do consumo para a do equipamento, faria evidenciar os aspectos de suporte material. Isto para nós, implicou investigar a relação entre o redirecionamento da questão do consumo e a reorientação da missão dos serviços, no contexto das mudanças e contingências do desenvolvimento do capitalismo contemporâneo.

Como pode ser visto, a evolução da problemática do Serviço Público enseja um grande número de abordagens. De um lado, por causa das dificuldades de oferecer uma definição precisa ou ainda uma tipologia “completa” acerca dos serviços, em face do caráter polissêmico desse conceito. Por outro lado, porque eles oscilam historicamente, o que lhes confere uma característica de mutabilidade conceitual. Nesse sentido, o conceito oscila tanto em tipologia, quanto em termos de objeto. Entretanto, apesar da variabilidade e alterações, os

doutrinadores de modo geral admitem um conceito atemporal de “atividades de interesse da coletividade” (AGUILLAR, 1999).

Deste modo, tornar-se-ia necessário construir um significado concreto de conformação do caráter do termo serviço público, a partir das transformações incessantes de seu conteúdo, enquanto objeto que condensa relações sociais, políticas, jurídicas e econômicas. Assim, optou-se pela construção de uma nova abordagem fundada em dois aspectos. O primeiro remete-se ao entendimento da relação entre Estado de Direito e Capitalismo, no contexto do processo de amalgamento entre Lei e Direito. O segundo, no âmbito do desenvolvimento das relações entre Estado e economia, ou seja relativo ao desenvolvimento da intervenção ou da ação governamental no pensamento econômico.

Entendendo que a produção do conhecimento científico é factual, ou seja, baseada na observação, investigação e/ou experimentação de fatos existentes, define-se o termo fato,⁶ como proposições que denotam ou revelam acontecimentos, experiências e/ou coisas que existem ou existiram, no espaço e no tempo e as relações entre elas. Na medida em que o trabalho não está baseado em uma teoria específica, mas numa abordagem histórica e dialética da conceituação e conformação do Serviço público, suas relações com o Estado de direito e com o papel dos estados capitalistas, procurou-se sistematizar os procedimentos de coleta e a análise dos fatos, por meio da utilização da pesquisa documental e da análise de conteúdo.

Essa escolha se justifica porquanto elas permitem simultaneamente coletar informações e elaborar sínteses, durante a observação do fenômeno. Além disto, essas técnicas também permitem explorar domínios particulares do saber, para complementar as informações, no âmbito do Direito, da Economia e da Gestão de Serviços Públicos. Essas unidades, oriundas dos pressupostos, contribuíram para composição de um modelo explicativo por meio do qual a análise pode se concretizar. A análise se apoiou no recorte e ordenação de conceitos e conteúdos implícitos as unidades de análise. Esses conceitos foram ordenados em categorias (Serviço público; Direito, papel do Estado; reestruturação setorial, modernização, flexibilização, marco regulatório) e analisados em função de sua relação com o conteúdo e o conjunto dos outros elementos aos quais estavam ligados, dentro do contexto histórico e dialético, que lhes fixaram sentido e valor.

⁶ A palavra fato denota pelo menos quatro significados: a) como elementos discerníveis pela percepção sensorial; b) como a proposição que interpreta o dado ocorrido na experiência sensorial; c) como proposição que contém significado explicativo; e, d) como proposição que denota, revela por meio de sinais e/ou expressões, acontecimentos, experiências e/ou coisas que existem ou existiram, no espaço e no tempo, ou ainda as relações entre elas (GIL, 1999).

Nessa perspectiva, a organização do argumento obedeceu a seguinte estrutura de pensamento. No primeiro capítulo, esclareceu-se os objetivos, justificativa, relevância do tema e contribuições do estudo. Além disto, expôs-se o problema, a análise do estado das artes do conceito de serviço público, destacando-se as questões orientadoras, pressupostos e opções metodológicas.

No segundo capítulo, procurou-se desenvolver uma abordagem dialética do Direito, no âmbito das ideologias e do processo de positivação (codificação) dos direitos, a fim de se compreender o significado das noções de Direito, Justiça e Lei. Isto nos possibilitou verificar como o Direito Administrativo e o Econômico iriam se constituir como instrumentos de controle social, de modo a criar um ambiente legal estável, garantindo a permanência da ordem social pré-estabelecida. Com efeito, a constituição de um Estado de direito implicou ascendência do Estado como ente que tem o poder de instituir direitos e obrigações. Isto tem implicações no entendimento do papel do Estado da organização dos serviços públicos, como tutor e árbitro das relações entre produtores e usuários dos serviços.

No terceiro capítulo, elaborou-se uma síntese da evolução do pensamento econômico a fim de compreendermos a conformação do papel do Estado. Nesse sentido, observou-se uma relação entre finanças públicas e propósitos da ação governamental. Além disto, o capítulo nos proporciona o entendimento das diferentes concepções formadoras das ideologias individualistas e coletivistas, bem como a conscientização da dependência do capitalismo a existência de crédito (público ou privado). As inflexões do pensamento econômico sobretudo compõem o quadro teórico para análise do ambiente intelectual e possibilitam o entendimento das relações entre Estado capitalista, economia e sociedade. Basicamente, proporciona fundamento e justificação para os movimentos de estatização-desestatização e centralização-descentralização dos Estados capitalistas.

No quarto capítulo, analisou-se o papel do Governo como o *locus* de disputa por recursos entre os diferentes setores da sociedade. Nesse sentido, buscamos entender de que maneira as restrições ao uso da poupança do governo brasileiro e o processo de mudança no padrão de financiamento estatal influenciaram a reestruturação de serviços públicos de infraestrutura, articulando e modelando duas lógicas de prestação do serviço de saneamento.

Além disto, esse capítulo proporcionou o entendimento da formação do Estado desenvolvimentista brasileiro e a constituição e crise do sistema Planasa. Também se buscou

o entendimento acerca dos fundamentos da desestatização e da formação de novas alternativas de financiamento e do papel dos serviços de infra-estrutura nesse processo. Particularmente, esse capítulo permitiu entender como a combinação entre as políticas econômicas fundamentais do Governo (fiscal, monetária, regulatória, etc.) convergiram, para sustentação do mercado, articulando o local e o global na sustentação do regime capitalista e como essa convergência favoreceria a privatização.

No quinto capítulo, analisou-se as implicações conceituais, institucionais e organizacionais da modernização do setor saneamento. Desse modo, buscou-se o entendimento das relações entre Direito e economia e o papel do Direito econômico, como um conjunto de normas jurídicas que orienta o Estado na promoção da justiça social e econômica, articulando-os com o processo de reestruturação do setor. Além disto, refletiu-se sobre a utilização dos instrumentos de análise econômica como fundamentos para formulação de políticas públicas e o modo pelo qual a exploração privada dos serviços de saneamento vem articulando e modelando diferentes lógicas: a da universalização ou justiça social e a da formação de mercados dos “negócios do saneamento”, suas contradições e limites.

Por fim, o trabalho permitiu observar os fundamentos ideológicos e as contradições dessa “nova” lógica de gestão, num contexto que se pretende a adoção de uma gestão universal dos serviços de saneamento. Além disto, permitiu a identificação de novos caminhos de investigação no âmbito da problemática da gestão privada de serviços públicos e sua regulação.

Capítulo 2 O Estado de Direito e Capitalismo: A Positização e o Amalgamento entre Lei e Direito

Os objetivos deste capítulo são compreender a diferença e o amalgamento dos significados de Lei e Direito e suas relações com os papéis desempenhados pelo Estado capitalista. Esse esforço é necessário para se entender a conformação da Doutrina do Serviço Público e suas inflexões, dentro daquilo que se compreende por Direito administrativo e econômico, como referência teórica inicial, para discutir o pressuposto teórico de que a provisão dos serviços públicos se encontra no âmago do conflito de duas lógicas da universalidade (justiça social), e a da produção econômica privada (lógica de mercado).

A lógica da universalidade requer a reconstrução da noção de Direito global, que implica questionamento do *status quo* e de justiça social. A outra emerge das sínteses oposicionistas entre Direito natural e Direito positivo, que estabelece o Estado como árbitro que organiza a provisão desses. Nesta última, prevalece o caráter legalista próprio do Direito positivo. Essa lógica contempla a noção de valor econômico privado e reconceitua os serviços públicos de infra-estrutura, providos pelo Estado, como empreendimentos de natureza econômica e caráter público, passíveis de serem produzidos privativamente e submetidos a uma lógica econômica de mercado capitalista, atualmente vista como “mais eficiente”.

Assim, iniciaremos pela compreensão da noção de Direito e busca por uma abordagem dialética do Direito. Isto requer uma revisão do significado do Direito, nas concepções liberais, de bem-estar social e neoliberais de Estado, seguida pelo entendimento da formação do Direito Administrativo e suas relações com a Doutrina dos Serviços Públicos (francesa), bem como seu contraponto fundado na diferenciação da formação do Direito Administrativo anglo-americano e ênfase do Direito Econômico. Particularmente, essas duas concepções relativas à formação dos diferentes Estados de direito nos proporcionam uma compreensão das atuais mudanças na gestão dos serviços públicos de infra-estrutura (estatal-privada).

2.1 Lei e Direito: Ideologias jurídicas e seus modelos

De acordo com Lyra Filho (1999), existe uma diferença entre Direito e Lei. A identificação entre Lei e Estado pertence ao repertório ideológico do Estado, para dar suporte a idéia de superação de contradições. Ou seja, as idéias de que o poder atende ao povo em geral e que não há Direito a se procurar além ou acima das leis. Nessa perspectiva, a lei que emana do Estado deveria ser analisada em relação à conveniência do poder em exercício, ainda que apresentem contradições que não nos permitam identifica-las como expressão pura de interesses da classe que domina/organiza o exercício do poder.

Para Lyra Filho, ainda que não se deva confundi-la com o Direito, a legislação abrange um Direito e um Antidireito, em maior ou menor grau. Ela abrange um Direito, propriamente dito, porque fundado na idéia de justiça social. Ela é também uma negação dos direitos porquanto permite uma distorção dos mesmos na medida em que seja orientado pelos interesses “classísticos e continuistas” do poder estabelecido (termos do autor).

A correlação entre Direito e Lei produz uma noção de Direito aprisionado em um conjunto de normas estatais. Isto é, um direito moldado em termos de padrões de conduta, que é imposto, pelo Estado, na perspectiva (e, acrescentamos, no limite das possibilidades) de exercício do seu poder de repressão. Nessa perspectiva, o exercício do direito está relacionado com o tipo de Estado (autoritário ou democrático), do qual surge a legislação. Nesses termos, reduzido à pura legalidade, o Direito representa a dominação ilegítima, por força dessa suposta identidade. Por sua vez, “... *este ‘direito’ passa, então, das normas estatais para o necrotério duma pseudociência, que os juristas conservadores (...) chamam de ‘dogmática’*”. (LYRA FILHO, 1999, págs. 10-11).

Desse modo, resgatando Gramsci e Lukács, Lyra Filho propõe um questionamento sobre o sentido do Direito, fundado numa idéia mais ampla, de dedução do “ser” de alguma coisa, a partir da própria cadeia de transformações, que contempla as noções de totalidade móvel e transformação. Nessa perspectiva, o Direito é o que vem a ser esse mesmo Direito, a partir das transformações incessantes de seu conteúdo e forma de manifestação concreta dentro do mundo histórico e social. Isto implicava analisar as ideologias jurídicas que conformam diferentes concepções de Direito.

2.1.1 As ideologias Jurídicas e Diferentes Concepções do Direito: Positivismo *versus* Jusnaturalismo

Segundo Lyra Filho (1999), existem três abordagens acerca do vocábulo ideologia. A primeira remete a noção de ideologia manifestada enquanto crença. Dessa forma, a ideologia consistiria uma ilusão de uma certeza, uma evidência não refletida que se traduz numa deformação inconsciente da realidade, da forma de absorção ou recepção da realidade. A segunda abordagem relaciona a ideologia com falsa consciência. Tal categoria é oriunda do pensamento marxista, no contexto de explicação das relações de dominação classistas. Nesse contexto, as ideologias são moldadas em função dos interesses e conveniências daqueles que controlam a vida social. A terceira forma de ideologia é a institucional. Nesta categoria se encontram as ideologias absorvidas e definidas por sujeito que não são criadas por ele próprio.

Tais como as outras, acima mencionadas, as ideologias jurídicas se traduzem em deformações ou alterações da realidade. Além disto, segundo Lyra Filho, elas aparecem, em última análise, dando expressão aos posicionamentos de classe. Por causa disto, essas ideologias se modificam conforme a classe em ascensão, relativa estabilidade ou decadência. O entendimento das ideologias jurídicas permite a conscientização da “crise do Direito”. Essa crise é descrita por Lyra Filho como o questionamento de posturas legalistas, bem como pela crença de que com o desaparecimento de leis, que representassem mera conveniência e interesse duma legítima dominação, desapareceria também o Direito do mesmo.

Lyra Filho destacou dois modelos básicos, quais sejam, o Direito natural e o Direito impositivo, como forma de simplificar a análise sobre modelos ideológicos jurídicos, em torno dos quais se polarizariam os diferentes subgrupos ideológicos. Tais modelos correspondem às concepções jusnaturalistas e positivista do Direito. A concepção positivista concebe o Direito como ordem estabelecida, nesta concepção a ordem é a justiça e é na ordem que se encontraria a raiz de toda elaboração jurídica. A ordem jurídica declara o que é lícito e o que é ilícito. Assim, a ideologia positivista é legalista.

Visto desse modo, o positivismo sempre capta o Direito, quando já vertido em normas (padrões de conduta) e, neste sentido, reduz e limita o Direito a ordem estabelecida. Esta, por sua vez, é garantida pelas normas sociais não-legisladas (a exemplo do costume da classe dominante) ou então está articulada ao Estado. Nessa perspectiva, Lyra Filho destacaria que as normas, impostas pelo poder social (sanções organizadas), constituem o Direito. Sendo

assim, a presença de outras normas - de classe ou grupos dominados – não é reconhecida como elemento jurídico, a menos que sejam compatíveis com o sistema.

Conforme Lyra Filho, existem várias espécies de positivismo, entretanto ele destacou três delas: o positivismo legalista; o positivismo historicista ou sociologista; e, o positivismo psicologista. O positivismo legalista subordina tudo à lei, jamais permitindo evocar o costume contra a lei. Por sua vez, o positivismo historicista volta-se para as formações jurídicas pré-legislativas e nas normas jurídicas não escritas (não organizadas em códigos), mas admitidas como produto espontâneo do que se chama “espírito do povo” e que são funcionais a manutenção da ordem social e estão imbuídas dos *mores* das classes ou grupos dominantes.

Lyra Filho considera o positivismo sociologista na mesma categoria do historicista, sendo uma generalização desta. Essa categoria propõe um esquema de abordagem voltado para o controle social que reveste a ordem estabelecida, representada pelo Estado, que lhe dá substância, validade e fundamento. Essa abordagem destaca ainda mais a dominação de classe e concebe o Estado como o porta voz da classe dominante. A presença de outros projetos outras instituições oriundas dos demais grupos é desprezada.

O Direito aparece como uma forma e controle social a serviço da classe dominante e expresso por meio das leis. O poder da classe tanto pode seguir como desprezar essas leis, rasgar constituições, derrubar titulares e órgãos do Estado legal, tomando literalmente as rédeas do poder. Todavia, as contradições da classe dominante acabam reforçando a dominação. No positivismo sociológico, a classe dominante pretende exprimir a cultura, como também traçar a organização social, resguardando-a por meio dos mecanismos de controle e “segurança” da ordem estabelecida. O comportamento divergente dos demais grupos é visto como “subculturas” e julgados como “aberrantes” e “antijurídicos”. Sobretudo, são uma “patologia” que constitui um “problema social” a ser tratado por medidas repressivo-educativas para reconduzir os “transviados” ao “bom caminho” (todos os grifos são do autor).

Com efeito, para Lyra Filho, as abordagens legalista e historicista ou sociologista canonizam a ordem social pré-estabelecida, de modo que as regras sociais só podem ser alteradas dentro das regras do jogo vigentes, evitando-se alterações fundamentais. Nessa perspectiva, o que vale é não se permitir a substituição da legalidade por uma outra por meio dos condicionamentos do exercício dessa.

Por sua vez, para Lyra Filho, a abordagem psicologista se divide em três. Primeiro, ela

consiste no “sentimento do direito”, a partir das idéias de intuição livre. Na segunda, remete-se ao direito criado e ditado pelos magistrados. Na terceira, a que chamou de versão fenomenológica, o positivismo psicologista busca uma “essência fenomenológica do direito”. Essa busca implica encontrar o âmago ou essência dos fenômenos jurídicos, quais sejam: a dominação, a ordem estabelecida e seus instrumentos de controle social, a divinização da “lei e a ordem”, como se elas constituíssem todo o Direito (grifos do autor). Todavia, assim como as demais abordagens positivistas, mantém a perspectiva de manutenção do *status quo*.

Para Lyra Filho, todas as formas de positivismo partem do legalismo, ou seja, divinização da lei e da ordem e culminam por oferecer um fundamento jurídico que proporcionam ao Estado o privilégio e exclusividade de produzir leis. Nesse sentido, os positivistas ingressam num comportamento em que terminam por oferecer a ideologia jurídica o aval da ideologia política. Comentando Kelsen, Lyra Filho (1999, pág. 36) procura então demonstrar que

(...) o mito da “neutralidade”, afirma que o Direito é apenas uma técnica de organizar a força do poder; mas, desta maneira, deixa o poder sem justificação (...) o mesmo Kelsen acrescenta que a força é empregada ‘enquanto monopólio da comunidade’ e para realizar a ‘paz social’. Desta maneira, [ele] opta pela teoria política liberal, que equipara o Estado e comunidade como se aquele representasse o povo (ocultando, desse modo, a dominação classística e dos grupos associados a tais classes). Chama-se então de ‘paz social’ a ordem estabelecida (em proveito dos dominadores e tentando disfarçar a luta de classes e grupos).

Prosseguindo, Lyra Filho acrescenta que juntamente com a questão do Estado emerge a da segurança jurídica. Nesta, a segurança do cidadão está pré-estabelecida nas preceituações legais que estabelecem regras de conduta para todos, bem como oferecem sanções aplicadas aqueles que descumprem as regras. Nestas circunstâncias, Lyra Filho criticaria aquilo que ele considerava uma determinação ilimitada daquilo que se é permitido ou proibido, por meio da legislação e realizada por um poder que se dispensa de provar sua própria legitimidade.

Sobretudo, Lyra Filho buscava denunciar a legalidade como sendo insuficiente, porquanto, por um lado, ela fosse o revestimento de uma estrutura de dominação, em situações comuns. Por outro lado, porquanto, em situações extremas, a legalidade pode ser constituída pelos “editos de um paranóico”, referindo-se particularmente ao exemplo de Hitler. Nesse sentido, a idolatria da ordem não seria capaz de eliminar o problema da justiça, qual seja, a questão da fonte suprema de qualquer Direito, inclusive o de produzir normas legais.

O tema da justiça, por sua vez, é discutido por Lyra Filho, dentro da concepção dos jusnaturalistas. A concepção jusnaturalista do Direito, ou ideologia do Direito natural implica conceber o Direito como ordem justa. Desse modo, os jusnaturalistas insistem na necessidade de avaliação das normas, para fins de mensuração da justiça, ainda que não consigam determinar satisfatoriamente os padrões dessa mensuração. Sobretudo, o jusnaturalismo admite certos princípios como fixos e imutáveis, anteriores e superiores as leis, os quais nenhum legislador poderia modificar validamente.

Assim, conforme Lyra filho, no jusnaturalismo, o “conteúdo” é visto como uma variação material de normas, dentro de uma ordem de princípios universais de ordenação. Isto reduz o número de princípios do Direito natural e criando uma “particularização”, que termina colocando o Estado no centro da justiça (grifos do autor). Desse modo, o jusnaturalismo se desdobra em dois planos: 1) o que se apresenta nas normas; e, 2) o que nelas deve se apresentar para que sejam consideradas boas, válidas e legítimas. Com isso ele cria uma antinomia, ou seja, uma contradição insolúvel entre dois princípios - os da ordem justa e os da ordem estabelecida - e nos remete a uma questão, qual seja, em que medida se é possível fundamentar o plano jurídico superior que serve de escala, a partir de onde se mesura as normas jurídicas encontradas na vida social.

Conforme Lyra Filho, o Direito natural apresenta-se fundamentalmente de três formas: a cosmológica, a teológica e a antropológica. Na forma cosmológica, o Direito natural tem sua origem na “natureza das coisas” e na ordem cósmica do universo. Entretanto, a natureza das coisas era apenas utilizada para justificar uma ordem social pré-estabelecida, a exemplo da estratificação social, ou revelar o choque de duas ordens também sociais, a exemplo de conflitos entre os costumes tradicionais religiosos invocados por Antígona na obra de Sófocles ou ainda na lei da Cidade-Estado, representada por Creonte.

Por sua vez, para Lyra Filho, a forma teológica, ou modelo teológico, pretendia deduzir o Direito natural da lei divina, a qual estabelecia uma hierarquia de Deus aos soberanos. As defesas mais amenas da abordagem teológica estão na tradição (aristotélica) de São Tomás de Aquino, para quem ao poder social se deferia uma larga distinção no estabelecimento do “justo e particularizado”, e na de Santo Agostinho, que admitia que o poder social, criado e mantido pela Providencia Divina, constituía-se numa espécie de apoio moral de Deus para todos os abusos desse mesmo poder.

Lyra Filho criticava o modelo teológico do ponto de vista de sua conveniência ao sistema feudal, como uma cobertura ideológica a esse modo de produção. Além disto, ele observava que com a emergência do capitalismo passou-se a adotar um novo tipo de jusnaturalismo, como uma forma de destacar que o jusnaturalismo não era uma abordagem tão imobilista. Todavia, ressaltava sempre e de forma confirmativa que o jusnaturalismo possuía ao menos a virtude de se preocupar com a legitimação do Direito e não apenas com a sua legalidade, que, como foi visto, é algo que não está presente nas abordagens positivistas.

Manheim *apud* Lyra Filho (1999), por sua vez, referia-se a um Direito natural progressista (em relação ao conservador), que autores marxistas como Ernest Bloch e Maialle colocariam sob o ângulo de um Direito natural de combate. Particularmente, com base nas obras de Manheim e Maialle, Lyra Filho destacou também que a tensão do jurisnaturalismo advinha da oscilação dessa abordagem, polarizada em termos de um Direito natural conservador e um outro Direito natural de combate.

Assim, destacando a constatação de Maialle, Lyra Filho procurava ressaltar o ponto de vista daquele autor que afirmava que todos os movimentos sociais foram fundados num ‘Direito’ o qual exprimia sua situação e reivindicações. Nessa perspectiva, Maialle *apud* Lyra Filho (1999), recomendava um “Direito natural” de combate, concentrado na luta de classes e na liberação dos grupos oprimidos. De acordo com Lyra Filho, o Direito natural de combate pretendia fundar um quarto modelo,⁷ qual seja, o do Direito natural histórico-social.

Entretanto, Lyra Filho ponderava que esses dois modelos, o positivista e o jusnaturalista, geravam uma antinomia que divide o Direito, por um lado, num ângulo que só vê a ordem e, pelo outro lado, num ângulo que só invoca a justiça, cujo fundamento não é adequadamente assentado nas próprias lutas sociais, mas em princípios abstratos. Assim, Lyra Filho propõe uma síntese, baseado na afirmação de que o Direito não deveria ser visto, nem como uma ordem dominante, nem tão pouco como um conjunto de princípios abstratos, que não revelam a base da qual extraem a substância da validade, porquanto muda historicamente.

Lyra Filho criticou o jusnaturalismo de combate do ponto de vista que ele não supriu as lacunas da abordagem positivista e tão pouco proporcionou uma noção global de Direito, no sentido do entrosamento entre positividade e justiça. Além disto, acrescentava que essa abordagem não se constitui em uma noção histórica-social do Direito. Desse modo persistiria

⁷ O primeiro seria o cosmológico, o segundo o teológico o terceiro o antropológico (Cf. LYRA FILHO, 1999, pág. 40).

a inconveniência de se tratarem de dois direitos: o positivo e o natural. Uma das conseqüências dessas inconveniências seria o “positivismo de esquerda” que vê o Direito no Estado. Desse modo, Lyra Filho propõe a construção de uma nova abordagem, a dialética.

2.1.2 A Abordagem Dialética e a busca por um conceito global de Direito

Esta abordagem foi construída a partir das noções de Sociologia do Direito e Sociologia Jurídica. Para Lyra Filho, a Sociologia do Direito estuda a base social de um direito específico e analisa, em suas linhas gerais, de que maneira o direito estatal reflete a sociedade. Por sua vez, a Sociologia Jurídica refere-se ao exame do Direito em geral, como elemento do processo sociológico, ora como instrumento de controle, ora de mudanças sociais; da pluralidade de ordens normativas, decorrentes da cisão classista com normas jurídicas diversas (direito estatal e direito dos espoliados), formando conjuntos competitivos de normas, no contraste entre o direito dessas classes e o que a ordem dominante pretende manter.

Na conformação de uma abordagem dialética do Direito, Lyra Filho propõe compreender a sociedade no nível internacional, cuja estrutura modela-se conforme a própria infra-estrutura econômica, cindida nas dominações imperialistas e nas lutas de libertação nacional dos povos colonizados e semicolonizados. A partir desse núcleo se recortam as “áreas de influencia”. Essa sociedade desenvolve igualmente as superestruturas peculiares, onde repercute a correlação de forças e ecoa a divisão dos mundos.

Para Lyra Filho, a infra-estrutura internacional se caracteriza pela coexistência, pacífica ou violenta, de modos de produção distintos, cuja complexidade corresponde à desigualdade dos níveis das unidades, desenvolvidas ou em vias de desenvolvimento. As instituições internacionais e internas distribuem-se por meio de veículos oficiais e marginais (contra-instituições), que se articulam, entre povos oprimidos, a fim de pressionarem os mecanismos das demais, em função de reivindicações comuns dos excluídos ou marginalizados.

Dentro desse contexto, surgem as sociedades individualmente consideradas e sujeitas a interferência do sistema externo. Na visão de Lyra Filho, as sociedades nacionais têm seu único e próprio modo de produção. Sua infra-estrutura é homogênea; em conseqüência dela as classes se dividem e os padrões de dominação classistas e as divisões grupais⁸ são

⁸ Referindo-se a grupos étnicos, religiosos, sexuais e etc., os quais não estão diretamente ligados à oposição sócio-econômica e jurídica das classes.

constituídos. A luta de classes e grupos movimentam a dialética social e com ela a vertente jurídica, a qual é incompreensível e inexplicável, fora desse contexto.

Para esse autor, os aspectos derivados e superestruturais se constituem sob a dupla base interpenetrante das infra-estruturas internacional e nacional, pelo estabelecimento da coesão e da dispersão. Nessa perspectiva, se, por um lado, uma sociedade não possuísse uma centralidade própria, que a permitisse voltar a si mesma ou permanecer conectada a si mesma (forças centrípetas), explodiria em face da anarquia global. Por outro lado, se não revelasse um coeficiente de forças centrífugas, que as conectam com objetos de seu entorno, constituiria uma estrutura inalterável e eternamente obstaculizadora de qualquer mudança.

Dentro do modelo infra-estrutural, travam-se as relações sociais e, com elas, os usos, costumes, *folkways* e *mores*, invocando princípios ideológicos, que na visão de Lyra Filho, são expressões das classes e dos grupos dominantes. Eles constituem veículos de dominação e se entrosam nas instituições, justificados em princípios ideológicos. O conjunto de instituições e a ideologia que pretende lhe justificar padronizam-se numa organização social e são garantidos por meio dos instrumentos de controle social. Desse modo, o controle seria a central de todas as operações das normas dinamizadas, a fim de combater a dispersão, que desconjuntaria a sociedade e comprometeria a “segurança” da dominação.

No ramo centrífugo, ou das relações com o entrono, Lyra Filho analisa que as cristalizações das normas das classes e dos grupos espoliados e oprimidos produzem instituições próprias, cuja presença na estrutura relaciona-se com a maior ou menor desorganização social, envolvendo a atividade anômica, de modo espontâneo (sem maior coesão e ordem de militância) ou desorganizado (ao revés, com grupos adestrados e coesos, tendo estratégias e táticas bem articuladas). No entendimento de Lyra Filho, essa atividade contestadora pode ser reformista, quando visa re-absorver o ramo centrípeto, sem mudar a estrutura geral; ou revolucionário, quando pretende remodelar toda a estrutura a partir das bases. Todavia, tais ações não são necessariamente violentas ou pacíficas por si mesmas.

Neste contexto, a essência do Direito, enquanto parte da dialética é visto não como um fenômeno abstrato, nem “humano” (grifo nosso),⁹ mas como um fenômeno sociológico e dialético. Nessa perspectiva, o Direito não se limita ao aspecto interno do processo histórico.

⁹ Interpretamos a intenção do autor baseado nos seus argumentos descritos na seção anterior, relativa as ideologias do Direito. Desse modo, para Lyra Filho (1999), o direito não advém nem da ordem de uma natureza abstrata, nem de um sentimento.

Ele tem raiz internacional e é nesta perspectiva que se definem os padrões de atualização jurídica. Cada sociedade, mesmo as ditas socialistas, estabelece o seu modo de produção, de uma forma particular, reproduzindo uma cisão de classes e, com isso, inaugura também uma dialética jurídica. Desse modo, as sociedades capitalistas, bem como as socialistas, não esgotam a problemática do direito, permanecendo então aspectos de opressão de grupos, cujos Direitos Humanos são postergados, por normas, inclusive legais.

A organização social que padroniza o conjunto de instituições dominantes adquire também um perfil jurídico, porquanto apresenta um arranjo legítimo ou ilegítimo, espoliativo, opressor, esmagador dos direitos de classes e grupos dominados. Assim, de acordo com Lyra Filho, nesse contexto, se insere então o problema jurídico do sistema, a questão da legitimidade ou da ilegitimidade global da estrutura. Nessa situação a solução não advém da dominação, nem de um consenso “presumido”, dentro de leis “eleitoreiras”, as quais não permitem o despertar da “consciência possível” e libertadora, advertindo que a passividade das massas não é significado de legitimação e que o estabelecimento da legalidade não importa por si mesmo a legitimidade do poder (grifos do autor).

Destarte, a garantia democrática é, para Lyra Filho, parte do problema da realização do Direito. Isto não implica apenas substituição da disciplina legal da propriedade como modo de se chegar num socialismo autêntico. Isto implica se analisar que posição real as classes têm na determinação do sistema. Além disto, é necessário também se analisar em que medida os trabalhadores comandariam efetivamente o processo, bem como que canais políticos ficariam abertos, a fim de se evitar o enrijecimento do Estado e o domínio burocrático-policia da estrutura por um conjunto de agentes repressores (como aconteceu no caso soviético).

O controle social global, na visão de Lyra Filho (1999, págs. 75-76), constitui

(...) a central de operações das normas dominantes, do e no setor centrípeto, dinamiza em aspectos, não isentos de contradições, a organização social militante. Aí é que surgem as leis de todo o tipo, inclusive as anômalas, que rompem (para a garantia da organização subjacente) o próprio sistema legal, quando classes e grupos dominantes se assustam com a possibilidade mais ou menos próxima de verem escapar o controle social da mão das “elites do poder”.

Visto dessa forma, controle social global, na sua teia de ação, é focalizado pelo positivismo como o Direito em sua totalidade. Todavia, Lyra Filho refuta essa idéia argumentando que o Direito não está neste centro. Localizá-lo nesse centro equivaleria a transformar sua positividade, sua força disciplinar, ou seja, a práxis jurídica, em positivismo,

em uma concepção legalista do direito. Portanto, para Lyra Filho, o Direito está no processo global e na sua resultante. Pois, ainda que se persista a cisão de classes e grupos, em dominadores e dominados, a dialética consiste na criação de um processo de desorganização social que interfere na organização social, mostrando a ineficácia relativa e a ilegitimidade das normas dominantes, ao tempo que propõe outras, efetivamente vividas no plano social.

No plano das instituições jurídicas, a dialética do Direito implica reconhecimento do desenvolvimento de subculturas legais, as quais podem em certas circunstâncias, estar ou não ligadas a uma práxis institucional, relativamente autônoma de meta e níveis de organização variáveis. Contudo, para Boaventura de Souza Santos *apud* Lyra Filho (1999), caracterizar a situação como pluralismo jurídico, ou seja, reconhecer essa práxis como jurídica e esse Direito como um direito paralelo, não inferior ao direito estatal envolveria uma opção tanto científica quanto política. Sobretudo, implicaria negação do monopólio radical de produção e circulação do Direito, pelo Estado moderno.

Na sua abordagem dialética do Direito, Lyra Filho reconhecia que o pluralismo dialético, ou seja, a existência conflituosa de séries de normas jurídicas dentro da estrutura social, conduz a uma atividade anômica de contestação, haja vista que as classes e grupos dominados procuram o reconhecimento de suas formações contra-institucionais, num movimento de desafio às normas dominantes. Por um lado, esse projeto se revelará reformista, na medida em que vise a absorção de seus princípios e normas pela central do ramo centrípeto, sem atingir as bases da estrutura e demais aspectos de normatização dominadora. Por um outro lado, se mostrará revolucionário se conseguir imprimir uma mudança tal que a série de princípios e normas que daí venha emergir atinja a infra-estrutura e tudo em que ela se assenta.

Para Lyra Filho, o pluralismo dialético funda um critério de avaliação dos produtos jurídicos contrastantes, num contexto de competição de ordenamentos, qual seja, a síntese jurídica. Todavia, ele ressaltava que seus critérios não seriam cristalizações ideológicas de qualquer “essência metafísica” (grifo do autor), mas o vetor histórico-social, resultante do estado do processo e da trajetória do progresso da humanidade na sua caminhada. Esta compreendida não como algo eterno, mas uma síntese abrangedora do aspecto jurídico, inserido num processo histórico-social, em sua totalidade e transformações.

Essa síntese jurídica é também a chave para se analisar o Direito e a sede de onde os

Direitos Humanos emergem. Com efeito, Lyra Filho buscava com isso chamar a atenção para a falta de atualidade que a declaração oficial dos Direitos Humanos, haja vista que ela não incorpora outros aspectos de libertação, emergentes de lutas sociais posteriores a sua elaboração. Desse modo, ele reafirma seu entendimento e defesa do processo social da história como um processo de libertação constante. Além disto, enfatizava a importância do aspecto jurídico, nesse processo, a qual representava a articulação dos princípios básicos da Justiça Social atualizada, segundo padrões de reorganização da liberdade que se desenvolvem nas lutas sociais do homem.

Nesta perspectiva, a Justiça não se confunde com a imagem ideológica de Justiça ideal, metafísica, abstrata e vaga, que serve aos interesses de classes e grupos que as invocam para justificar as normas, costumes, leis e códigos de dominação. Além disto, para Lyra Filho, cada perfil atualizado do Direito autêntico constitui um instante do processo de sua eterna reconstituição, do seu avanço que desvenda novas áreas de libertação. Ainda que Lei e Direito freqüentemente se divorciem, a Justiça e Direito caminham entrelaçados. E se a Justiça a se afirmar é a Justiça Social, ela está no processo histórico de que é resultante e nele se realiza progressivamente. Assim, Justiça social é acima de tudo atualização dos princípios condutores, que emergem das lutas sociais, no sentido da libertação.

Por assim pensar, Lyra Filho (1999, pág. 88) afirma a positividade do Direito como um processo dentro de um processo histórico. Para ele, o Direito se apresenta “... *como positividade da liberdade conscientizada e conquistada nas lutas sociais e formula os princípios supremos da Justiça Social que nelas desvenda*”. Dessa maneira, não se pode confundir o Direito com as normas contraditórias que aparecem na dialética social. O Direito não é a restrição da liberdade, ao contrário ele constitui a afirmação da liberdade conscientizada e viável, na coexistência social. Por fim, Lyra Filho afirma que o Direito não é moral. Posto que, a moral visa o aperfeiçoamento de cada um e o Direito visa o desdobramento da liberdade, dentro dos limites da coexistência.

2.1.3 Considerações Críticas acerca da Abordagem Dialética do Direito

O esforço de construção de uma abordagem dialética do significado do Direito na sociedade, de Lyra Filho é inspirador, no sentido de buscar prover um meio de análise capaz de apontar as fraquezas interpretativas da noção de Direito, presente nas abordagens do Direito natural e do positivo. Entretanto, essa abordagem carece de uma fundamentação mais

consistente, talvez até por conta do objetivo da publicação, na qual o autor defende a idéia de busca por uma abordagem dialética, na tradição marxista. Dois pontos fracos dessa análise são: primeiro, ela está focalizada num *vir-a-ser*, numa proposição ou interpretação da síntese entre Direito, Justiça e lei. Segundo, ao falar de “positivação de esquerda”, remete a um recorte do núcleo teórico-filosófico da ideologia da esquerda marxista e sua crítica neoliberal.

Destacamos que concordamos com a necessidade de considerar a análise da sociedade, nos âmbitos macro e microssocial. Todavia, entendemos que o conteúdo no qual se baseia o entendimento das interações dessas esferas de domínio social, oferece algumas lacunas. Particularmente, acreditamos que os conteúdos teóricos não contemplam as inflexões do pensamento marxista, para além da visão dos aparelhos ideológicos desenvolvida no âmbito do pensamento desde Gramsci a Althusser e da visão Marxista-Leninista de Estado como *locus* de uma classe dominante, que desconsidera a possibilidade de autonomia relativa do Estado, ainda que no sentido da manutenção do *Status quo*, presentes por exemplo nas obras de Poulantzas (1978) e Claus Offe e Volker Ronge (1994).

Marx e Engels (1989) propõem a existência de uma correlação entre o desenvolvimento das relações econômicas, Estado e as ideologias. Para eles, as relações jurídicas e as formas de Estado não poderiam ser compreendidas de *per si*, mas mediante as relações materiais da existência. Assim, eles concebem o Estado como uma superestrutura (jurídica e política), parte essencial, no sentido de garantir determinadas relações econômicas. Para eles, o Estado é o Estado da classe que governa! Nesses termos, eles desconsideravam a questão da autonomia do Estado em frente a sociedade, ao tempo em que cogitavam uma autonomia da sociedade frente ao Estado.

Na concepção de Lênin (1976), ele reafirma o caráter de classe de Estado. Retomando a idéia de Marx, de que o Estado é uma instância de exercício do poder, Lênin afirmaria que todo Estado é um a ditadura de classe. Pois, na perspectiva de Lênin, mesmo na república parlamentar burguesa mais avançada, era uma minoria que detinha e comandava o poder. Desse modo, o parlamento burguês era o melhor invólucro político para o capital. Era a maneira pelo qual o capitalismo exercia sua forma e dominação.

Nessa perspectiva, a visão leninista constituía-se em um esforço para demonstrar o fetichismo do Estado, no âmbito da ilusão democrática. Todavia, observa-se que Lênin concebia o **Estado** como uma **estrutura**, e não como uma **organização**, dominada por uma

elite. Portanto, a visão leninista não vê indivíduos fazendo política, mas classes que possuem o domínio garantido pelas estruturas nas quais as políticas são formuladas.

Entretanto, é ainda no pensamento de Lênin, na sua forma de conceber o caráter a relação jurídica-política da dominação burguesa, bem como na sua proposição da ditadura do proletariado, como inversão dialética do jogo do poder, que percebemos as sementes para novas discussões e inflexões na análise do campo marxista, quais sejam: a da autonomia relativa do Estado, de Poulantzas e a visão institucional de Klaus Offe, até a concepção do marxismo analítico, com Elster e Prezewoski, as quais passaremos a analisar.

Poulantzas (1998) se opunha às formulações de que as relações Estado-economia fossem relações de exterioridades, bem como àquelas que vêm o Estado como simples reflexo da economia. Desse modo, para ele, o Estado possuía um papel de unificação-representação para com as classes dominantes e constituía-se um “cimento” indispensável de unificação dos vários aparelhos a fim de fazê-lo funcionar melhor a serviço das classes dominantes.

Para Poulantzas, o Estado capitalista representa o interesse político a longo prazo do conjunto da burguesia, sob a hegemonia de uma de suas facções. Tal implica reconhecer que: 1) a burguesia encontra-se dividida em fragmentos de classe (capital monopolista e não-monopolista); 2) estas facções fazem parte do bloco do poder (de forma desigual); 3) o Estado capitalista deve deter sempre uma autonomia relativa em relação à fração do bloco do poder, a fim de assumir seu papel de organizador político do interesse geral da burguesia sob hegemonia de uma delas; 4) a autonomia relativa do Estado está limitada tanto pela fração do capital monopolista, quanto pelo campo de compromisso com as demais facções da burguesia.

Destarte, para Poulantzas, a instituição Estado era por si mesma uma estrutura dividida. E, por assim ser, uma instituição destinada a reproduzir as divisões de classe, não é um bloco monolítico, como a consideram as concepções do Estado-Coisa e do Estado Sujeito. Assim, para Poulantzas, o lugar do Estado em relação à economia se modifica conforme os diferentes modos de produção. Na medida em que, a separação Estado-economia é mantida, as intervenções do Estado na economia apresentam sempre limites inerentes aos processos da reprodução-acumulação do capital, correspondentes à própria estrutura do Estado. Isto demonstrava a impossibilidade de um capitalismo “organizado-planificado” que evitasse gerir as crises por meio de intervenções do Estado.

Nesse sentido, a autonomia do Estado capitalista nas suas relações com o bloco do

poder é necessária à organização do conjunto desse bloco sobre as classes dominadas. Para Poulantzas, na sua estruturação organizativa o Estado capitalista, como condensação material duma relação, concentra tanto a relação de forças entre as facções no bloco do poder, quanto as relações de força entre este e as classes dominadas. Entretanto, essas relações de força não se cristalizam da mesma forma nos aparelhos de Estado, em virtude de que elas não estão presentes em seu interior, na forma específica de aparelho ou ramos que concentrem seu poder, como faz o bloco dominante. Assim, a luta de classes atravessa os aparelhos de Estado na medida em que estes materializam e concentram o poder (de classes ou de facções dominantes) nas suas contradições com as classes dominadas.¹⁰

O papel dominante é dado, não por excelência da classe dominante, mas porquanto ela consiga ao mesmo tempo concentrar em si o papel ideológico-político do Estado para com as classes dominadas. Além disto, Poulantzas vê a crise política, do ponto de vista das classes dominadas, como uma intensificação considerável de suas lutas e politização dessas agindo no sentido modificador da relação de forças entre elas e a classe no poder. Rachaduras nas relações do bloco do poder e das classes de apoio associadas à emergência das classes dominadas como forças sociais efetivas desestabilizam o “consenso” (grifo nosso) das classes dominadas para com o poder das classes dominantes, bem como sua representação-arregimentação mediada pelos aparelhos de Estado.

Poulantzas se constitui em um marco referencial, no campo de análise dos marxistas, porquanto ele romperia com as correntes que vêem o Estado como instrumento de uma classe específica. Neste sentido, ele inaugurou uma visão na qual o Estado passa a ser visto como uma arena do conflito de classes. Para Poulantzas, a luta política é relativamente autônoma da luta econômica. Assim, ele afirmava ainda que o Estado é o promotor da concorrência entre os indivíduos, utilizando-se para tal o seu aparelho jurídico-político.

Para nós, essa concepção já prevê o Estado como organizador em algum nível, mas estruturalmente limitado no exercício dessa tarefa. Ela também já aponta as ausências de instrumentos que pudessem dotar o Estado de exercer essa função de coordenação do sistema capitalista. Ela também contém elementos que constitui o Estado regulador, tais como: administrador de interesses difusos, promotor da concorrência e, inclusive, do pluralismo político.

¹⁰No entanto, para Poulantzas, a luta de classes se situa no quadro do espaço nacional e se reveste de uma forma nacional por excelência. Atualmente já se discute este posicionamento em favor de outro que considera o espaço internacional.

Além de Poulantzas, Klaus Offe também criticou as teorias instrumentalistas e estruturalistas, argumentando que os postulados dessas contêm uma análise mecanicista sobre o poder. Para Offe, aquelas abordagens supunham que a ação decisória do Estado era determinada externamente. Desse modo, Offe *apud* Carnoy (1994:171) propunha uma abordagem na qual afirmava que o “... *Estado capitalista não é um conjunto de instituições que podem ser facilmente separadas de outras instituições ‘privadas’, mas sim uma rede historicamente acumulada de formalismos jurídico e institucionais que abrange e condiciona (quase) todos os processos e interações que ocorre numa sociedade...*”.

No ponto de vista de Offe (1984), a formulação das políticas do Estado (nas sociedades de capitalismo avançado) é determinada através das dificuldades concretas que, por sua vez, emanam do problema de reconciliar dinamicamente os requisitos da acumulação capitalista e da sua própria legitimação (de onde depende a sua autoreprodução). Para Offe, as crises originam o desenvolvimento de mecanismos de adaptação (do capitalismo) tanto internos ao mercado (monopolização/oligopolização), como através das funções ampliadas do Estado. E é neste sentido, que Offe afirma que o Estado é o administrador das crises do capitalismo.

Com uma abordagem diferente do marxismo clássico, Offe e Ronge (1994) afirmam que o Estado é o defensor dos interesses comuns a todos os membros de uma sociedade capitalista de classe, ao contrário da visão da doutrina do capitalismo monopolista que defende a idéia de Estado como defensor de uma classe específica. Eles pressupõem que o Estado não favorece interesses específicos de classe, antes protege e sanciona instituições e relações sociais necessárias para a dominação de classes do capital. Assim, sua estrutura e atividade fundam-se “... *na imposição e garantia duradoura de regras que institucionalizam as relações de classe específicas de uma sociedade capitalista*”.

Offe e Ronge estabelecem o conceito de Estado capitalista referendando-o enquanto forma institucional do poder público, caracterizada por quatro determinações funcionais: 1) Privatização da produção; 2) dependência dos impostos ou do volume da acumulação privada, através de mecanismos do sistema tributário; 3) a acumulação como ponto de referência - como o poder estatal depende do processo de acumulação capitalista, mas não é capaz de organizar esse processo, ele se limita a manter as condições de exteriorização de seu poder, mediante a fundação de condições políticas que favoreçam o processo privado de acumulação; e, 4) a legitimação democrática - o Estado capitalista se submete a uma dupla determinação do poder político: na sua forma institucional, ele é determinado pelas regras de

governo democrático-representativo; no seu conteúdo ele é dado pelo desenvolvimento e requisições do processo de acumulação.

Após caracterizarem o Estado segundo suas quatro formas de determinação estruturais, os Offe e Ronge (1994, pág. 125) definem a política do Estado capitalista “...como o conjunto de estratégias mediante as quais se produzem e reproduzem constantemente o acordo e a compatibilidade entre essas quatro determinações estruturais do Estado capitalista”. Para eles, a política seria apenas um aspecto dinâmico da estrutura estatal e afirmam que existe uma única estratégia geral de ação do Estado: criar condições na qual cada cidadão é incluído nas relações de troca.

Essas duas reflexões acerca do conceito de Estado capitalista nos permitem avançar naquilo que a teorização de Lyra Filho deixa lacunas. Isto é, a ausência de um conceito de Estado que permitisse a identificação do significado e necessidade da delimitação do papel do Estado capitalista, para além da concepção acerca da visão e Estado de Engels, Marx e Lênin e melhor compreender a legitimação democrática como instrumento de dominação e, a partir da conformação das bases ideológicas dos direitos natural e positivo. Isso nos leva a considerar a existência de uma outra lacuna teórica na concepção de Lyra Filho, referente aos novos aspectos do entendimento da ação coletiva, no jogo da dominação, presente nas teorizações neomarxistas, de John Elster (1989, 1994, 1999) e Przewoski (1988 e 1990).

Em relação à concepção teórica, Elster (1994) criticou a teoria marxista do Estado ou da ideologia, argumentando que os marxistas não haviam aceitado o desafio de demonstrar como a hegemonia ideológica é gerada e consolidada no plano individual. Particularmente, ele criticava o argumento marxista acerca da inexistência da liberdade dos operários na operacionalização de suas escolhas.

Além disto, Elster criticava também a “visão conspiratória” (grifo nosso) ou tendência das explicações marxistas a endossarem o argumento de que todas as atividades (do Estado) são em benefício da classe capitalista e explicam sua presença. Assim, ele argüia sobre a impossibilidade de identificar o Estado, numa sociedade capitalista, como Estado capitalista, somente pelas conseqüências favoráveis para o domínio econômico burguês.

Em relação ao método, Elster argumentava que sem um conhecimento sólido (fundamento) sobre os mecanismos que operam a nível individual, as teses marxistas de amplo alcance sobre as macro-estruturas e as mudanças de longo prazo estariam condenadas a

permanecer como especulações. Desse modo, seu pensamento evoluiria das formulações relativas ao conceito de classe social à geração de novas convicções acerca das relações de classe no capitalismo contemporâneo, de onde ele focalizaria suas preocupações teóricas na análise da ação coletiva.

Elster, entende a ação humana individual como a unidade elementar da vida social. Desse modo, explicar instituições e mudanças sociais seria mostrar como elas surgem, como resultado da ação e interação de indivíduos. Nessa perspectiva, a visão histórica de classes deveria ceder a uma outra que privilegia o indivíduo como motor da história, ainda que fossem indivíduos dentro de classes sociais. Assim, a questão da exploração é reexaminada pela ótica da relação desigual de recursos e a classe não mais caracterizaria o processo no qual os grupos de pessoas se tornam diferenciadas através do trabalho, mas que se orienta para o desenvolvimento de grupos de pessoas em unidades coletivas.

Observe-se que as proposições de Elster sugerem o deslocamento da análise marxista para um sistema de pensamento bastante diferente de sua origem e muito mais próximo da economia neoclássica e do liberalismo, na medida em que ele enuncia o indivíduo como motor da história. Entretanto, se por um lado, ela permite uma compreensão maior ao mecanismo de dominação, em um contexto de fragmentação, pelo outro, falta a ela um elemento de identidade que lhe permita desenvolver a compreensão do processo de interação social que rompa com a dicotomia individualismo x coletivismo, de forma a destacá-la dos argumentos neoliberais ensaiados particularmente nas teses de Hayek e Friedman.

Com efeito, para Elster (1989, pág. 164), o individualismo metodológico é “... a doutrina segundo a qual todos os fenômenos sociais (sua estrutura e mudança) são explicáveis, em princípios, apenas em termos de indivíduos: de suas características, fins e crenças”. Para Elster, essa doutrina não era incompatível com as proposições que afirmavam que os indivíduos freqüentemente têm fins que envolvem o bem-estar de outros indivíduos.

O postulado central do individualismo metodológico estabelece que: 1) Os indivíduos são os constituintes fundamentais do mundo social; 2) Eles agem mais ou menos de forma apropriada e conforme suas disposições e compreensão de suas situações; e, 3) Cada situação social complexa, instituição ou evento, é o resultado de uma configuração particular de indivíduos, suas disposições, situações, crenças, condições físicas e circunstâncias (*id.*).

No entanto, convém se observar que o pressuposto de que os indivíduos agem

racionalmente não está presente nessa concepção. Este é tratado por uma corrente particular do individualismo, que se ocupa do processo de decisão individual presente na economia neoclássica, conhecida como teoria da escolha racional. Assim, Elster buscaria distinguir o individualismo metodológico do individualismo neoclássico.

Segundo Elster, a teoria da escolha racional supõe que as restrições estruturais não determinam completamente as ações dos indivíduos e que as pessoas escolherão o curso de ação que preferem ou acreditam que lhe trarão os melhores resultados, dentro do espectro de ações factíveis e compatíveis. Este argumento é notadamente oriundo da doutrina neoclássica do final do séc. XIX. Entretanto, ele é utilizado pelos marxistas analíticos entendendo a noção de racionalidade como instrumental em contraposição à racionalidade “natural” daquela doutrina.

Isto implicava conceber que os indivíduos tentam maximizar seus interesses através de ações baseadas em informações contextuais que findam por ajustar-se ao equilíbrio. Porém, a abordagem econômica de que as relações sociais são tratadas como estruturas disponíveis pelos agentes é recusada. Ela é substituída pela abordagem sociológica que prevê a ação dos indivíduos, a partir da forma como se dá a internalização das normas e valores sociais, durante o processo de socialização, ou seja, dos constrangimentos estruturais e/ou organizacionais sobre a escolha individual (*id.*).

A diferença entre as concepções neoliberal e escolha racional diz respeito ao fato de que, na concepção neoclássica, as preferências são “dadas”, enquanto que na marxista elas são condicionadas pelo meio (estrutura) social. Assim, o método liberal de atingir os microfundamentos da ação de atores sociais, não seriam necessariamente os indivíduos, mas coletividades geradas historicamente pela ação dos agentes. Nessa perspectiva, Elster colocava a questão da norma no foco das discussões.

Sintetizando a intenção de Elster, pode-se afirmar que os teóricos do chamado marxismo analítico buscavam explicar e prever os padrões de comportamento de um determinado grupo de pessoas. Entretanto, diferente das abordagens individualistas, eles não se propunham a prever o comportamento individual, mas de certos indivíduos-coletivos. Desse modo, a teoria da Escolha racional não poderia ser confundida com a teoria da decisão, ainda que a incorporasse parcialmente, na medida em que tais decisões pressupõem o cálculo das incertezas e riscos (informações imperfeitas).

Para Elster, as escolhas eram indicativas. Elas eram um subconjunto das explicações intencionais que atribuem racionalidade a ação social. Isto implica assumir a premissa da conectividade ou envolvimento do indivíduo no ordenamento das alternativas, de onde se infere uma função de utilidade que atribui um número a cada opção, de acordo com a sua posição na ordenação das preferências. As explicações tentam dar conta do comportamento individual fazendo referências de um certo indivíduo e não às condições objetivas e oportunidades daquele indivíduo (ex. convicções falsas).

Na tentativa de melhor compreender a diferença entre o marxismo analítico e as correntes individualistas, Przeworski (1989) procurou demarcar as diferenças e aproximações entre aquelas duas abordagens. Assim, ele observou que a concepção de Smith e Ricardo, baseadas na “mão invisível” do mercado, conduziu a crença de que as ações econômicas eram baseadas em preferências casuais dos indivíduos. Já, os neoclássicos contradiziam essa afirmação admitindo que as ações dos indivíduos eram pautadas em uma escolha racional. Isto é, considerava as escolhas em termos constantes e não casuais. Nesse esforço de delimitação, Przeworski também observou que a teoria marxista, embora influenciada pelas análises utilitaristas, não contemplava o exame acurado dos problemas sociais ao nível “micro”, ou seja dos processos e mecanismos de formação da ação individual.

Por um lado, Przewoski criticava as correntes funcionalistas de explicarem o comportamento das pessoas pela ótica do compartilhamento de valores. Esta ótica predizia que os indivíduos aprendiam regras e valores, internalizando-os e, posteriormente, os executavam. Para Pzeworski, essa visão considerava toda ação individual como um ato de execução da sociedade internalizada, bem como considerava que todas as pessoas estavam sujeitas às mesmas normas.

Por outro lado, Przewoski observava que os marxistas também adotavam esse mesmo modo de explicação, na prática, na medida em que explicavam o comportamento individual pela posição de classes, sem contudo aceitarem os princípios psicossociais em que se baseava. Assim, ele renunciava tanto uma como outra matriz explicativa, mas ainda não conseguia explicar o processo de aceitação de princípios, ainda que tendendo a adesão à linha do marxismo analítico.

Fundamentado no trabalho de Lockwood, Przeworski (1990) analisava que a teoria marxista da ação era bastante utilitária, haja vista que os conceitos de dominação

ideológica e falsa consciência serviam para explicar a ação irracional do proletariado. Para ele, que faltava a essa concepção uma compreensão do papel das normas, valores e tradições. Nessa linha, os marxistas analíticos argumentavam que a abordagem estruturalista (do marxismo) não era capaz de captar a ação concreta de certas entidades coletivas, tais como sindicatos e outras formas associativas. Elas também não conseguiam prever esta ação, a qual seria significativa para a transição rumo ao socialismo.

Nessa perspectiva, Przeworski (1989) aceitava o argumento de que a vinculação entre as relações sociais e o comportamento individual constituía-se uma lacuna no pensamento marxista. Desse modo, afirmava que não se poderia compreender a capacidade de recuperação do capitalismo, se não se buscasse o entendimento de como os interesses e os atos dos trabalhadores se situavam dentro dos limites das próprias condições que eles buscavam transformar.

Para tal, era necessário analisar as teorias que postulassem a explicação do funcionamento da sociedade, a partir de suas características globais ou de totalidades e aquelas que afirmam que as relações entre os indivíduos são as responsáveis pela configuração das estruturas. Nessas circunstâncias, o desafio apresentado ao marxismo era o de fornecer uma explicação dos atos individuais sob condições especiais. Nisto residiria a fundamentação básica do individualismo metodológico.

Entretanto, para Przeworski, era necessário retomar a noção de condições objetivas, ou seja, daquelas relações que são indispensáveis e independentes das vontades das pessoas, que constituíam, em cada momento, a estrutura da escolha. Esta é definida, por ele, como aquela estrutura na qual os agentes deliberam acerca dos objetivos, percebem alternativas, avaliam, escolhem e seguem linhas de ação a fim de criar novas condições. Com isso, Przeworski chega a um entendimento que os marxistas analíticos buscavam responder ao problema da antinomia entre estrutura e ação.

Nessa perspectiva, Przeworski (1990) definiria o marxismo analítico como um método que toma algumas suposições da teoria marxista e procura aplicar os procedimentos científicos normais (dedução e observação empírica) para examinar sua validade. Além disto, ele considera essa abordagem focalizada de forma enfática no argumento da maximização, guiada pelo interesse próprio, com ajustamento instantâneo de equilíbrio.

Entretanto, podemos observar que essa dificuldade de entendimento de Przeworski,

relativa a compreensão de como as correntes funcionalistas explicavam o comportamento das pessoas pela ótica do compartilhamento de valores, não avançava na explicação da ação individual como um ato de execução da sociedade internalizada, tão pouco no porquê elas consideravam que todas as pessoas estavam sujeitas às mesmas normas. Neste sentido, os fundamentos já destacados da abordagem dialética do Direito nos permitem objetivar essas questões, ao identificar no processo de formação dos direitos o estabelecimento de normas pretensamente universais.

Observamos que o deslocamento das abordagens marxistas das concepções fundadoras de Marx e Engels, bem como a do viés leninista, visam abarcar as próprias modificações do contexto histórico em que essa abordagem foi concebida. Nessa perspectiva, a fidelidade do pensamento não se remete a sua origem em si, mas aquilo que o marxismo se propunha, sua finalidade ou papel histórico. Isto é, esse deslocamento é uma forma de se manter essa abordagem enquanto um conjunto de idéias diferenciado da linha liberal (do clássico ao chamado neoliberalismo). Desse modo, particularmente, nos interessa retomara noção de condições objetivas, em Przewoski, levando-se em conta o papel dos constrangimentos institucionais decorrentes da distinção entre liberdade de iniciativa e liberdade concorrencial.

Nesse sentido, essas idéias nos permitem acompanhar as inflexões do pensamento liberal, mantendo ainda uma postura crítica, ainda sem permitir a identificação dessas idéias como um corpo teórico independente do seu pensamento fundador. Assim, não nos preocupamos nesse trabalho em elaborar uma epistemologia do marxismo e de suas inflexões, nem do Direito, mas entender essas outras contribuições desse campo, no contexto da capacidade explicativa que elas oferecem as mudanças e inflexões do pensamento liberal, de modo a garantir a permanência do modo de produção capitalista, por meio da correção de sua eficiência sistêmica de suas estruturas sócio-econômica, política e jurídica.

Por fim, além de considerar as inflexões da abordagem marxista, na intenção de se avançar numa perspectiva dialética da abordagem do direito, ponderamos que, apesar de a abordagem proposta por Lyra filho esboçar propriamente a necessidade de se retomar uma visão sociológica do Direito, ela carece de uma demonstração histórico-sociológica, que lhe fundamente e ofereça o devido destaque e que nos permita identificar as imbricações entre Estado de direito e economia, no âmbito da conformação do equilíbrio sistêmico do modo de produção capitalista.

Assim, tomaremos a seguir a tarefa de preencher essa lacuna, na perspectiva de contribuir e avançar a abordagem dialética do Direito, como base para nossa análise sobre as inflexões do Direito Administrativo e da Doutrina dos Serviços Públicos e, particularmente, sua relação com as recentes transformações na práxis da prestação dos serviços públicos de infra-estrutura. Especificamente, pretendemos compreender as diferentes relações entre Direito e economia, necessárias a elaboração de uma visão crítica da ascendência do neoliberalismo.

Ressalve-se que, essas abordagens contribuem para a abertura a análises sociais democratas e neo-marxistas, que incorporam o reconhecimento da complexidade dos interesses de classe, particularmente da forma com a qual convergem ou se afastam, a nível dos diversos locais. Porém, importaria destacar também como essas análises se repercutem no âmbito da crítica da socialização estatal do consumo, no sentido proposto por Preteicelle (1986), porquanto dela podemos extrair reflexões sobre a (tradicional) contradição que se remete ao questionamento acerca da funcionalidade dos aparelhos e equipamentos de consumo coletivo e a ressignificação do discurso ideológico retirando o foco do problema do consumo para o da produção.

Desse modo, acreditamos que partindo do ponto de vista da delimitação das funções do Estado, da abordagem dialética do Direito e dos serviços públicos, poderemos avançar as análises que questionam se os aparelhos e equipamentos de consumo coletivo seriam contraditórios ou instrumentos de eficiência, a serviço da dominação do capital, e as neoliberais que visam redirecionar o foco da questão do consumo para a do equipamento (produção) e que faz evidenciar os aspectos de suporte material.

2.2 Inflexões na concepção de Direito e Justiça Social e o Papel do Estado nas Concepções Liberais, de Bem Estar Social e Neoliberais

O Direito e a noção de Justiça Social não nascem do abstrato, portanto para se compreender o sentido do Direito e da Justiça nas concepções liberais, do Bem-estar social e neoliberais implica compreender, a visão de mundo predominante em face da dinâmica social-econômica, bem como a formação do papel do Estado em cada uma dessas tipologias. Falta a análise econômica uma compreensão da relação de poder no contexto da constituição do papel do Estado liberal.

Nessa perspectiva, propomos uma revisão dessa noção por meio da contribuição de Nelson Saldanha *apud* Azevedo (2000). Esse autor destacava a necessidade de se compreender que o Estado liberal representava um esforço de controlar o poder, por meio da delimitação jurídica (a ser demonstrado no capítulo seguinte). Desse modo, negar o poder absoluto do Estado, por meio da imposição de demarcações intransponíveis, consistia incorporar a idéia de constitucionalismo, na qual o Estado se acha “dado” na constituição (grifo nosso), ou na norma constitucional, construído por ela e nela fundado e delimitado.

Entretanto, Nelson Saldanha *apud* Azevedo (2000) advertia que, ao mesmo tempo em que o liberalismo buscava limitar o poder do Estado no plano político, ao mínimo necessário a manutenção da ordem, pelo ângulo sociológico, observar-se-ia que essa ordem era determinada por padrões determinados e dirigida por uma classe. Desse contexto, emergiu as liberdades formuladas na Declaração dos Direitos dos Homens e do Cidadão de 1789, as quais eram precárias, porquanto necessárias para que se preservassem as grandes estruturas de propriedade.

Nesse contexto constituiu-se a Escola Clássica do Direito Natural.¹¹ Esta, para Azevedo (2000), buscava um sistema jurídico ideal a todas as situações. Dentre suas contribuições tem-se a liberdade de movimento e de vocação profissional, o esboço inicial de uma liberdade espiritual e religiosa, a eliminação da tortura e a humanização da pena no Direito Penal, o fim dos julgamentos por bruxaria, a busca da segurança jurídica e o princípio da igualdade perante a lei e a elaboração dos princípios gerais do Direito Internacional. Todavia, nem todas essas realizações podem ser atribuídas exclusivamente aos filósofos do Direito natural racionalista. Elas derivavam de um processo de libertação do indivíduo iniciado no Séc. XVI.

No pensamento da Escola Clássica de Direito Natural, da qual emergiram os chamados jusnaturalistas, começaria a se delinear a noção de Direito subjetivo, que contempla as dimensões subjetiva e individual, a qual é simultânea ao nascimento do liberalismo. Entende-se por Direito subjetivo, aquele que resulta da aplicação de uma genérica previsão normativa a uma determinada circunstância concreta. Esta forma se caracteriza pelo seu caráter

¹¹O Direito Natural tem sua origem nas civilizações orientais da Antigüidade (Egito, Babilônia, China e entre os hebreus), nas concepções relativas ao fundamento do poder e das normas de convivência e busca do bem coletivo. A partir de então, sofreria várias inflexões. Na Antigüidade Greco-Romana, se focalizava na questão da liberdade, da ordem da justiça, da paz da prosperidade, do Estado e seu bem comum, a felicidade, nas tentativas de separação entre Direito e moral. Na Patrística, focalizava na idéia da encarnação de Deus, das Leis naturais e divinas e da ordem natural. Na da Idade Média, passar-se-ia a focalizar a doutrina da lei e do bom governo e princípios universais da justiça. Na Idade Moderna, se constituiu o princípio da razão. Na atualidade, se focaliza na crítica ao Direito positivo (Cf. GUIMARÃES, 1991).

interpretativo ambíguo. Seu significado é construído a partir de uma noção de Direito natural em oposição ao Direito objetivo, cujas principais acepções são a justiça, a ordem normativa e a ciência (ASCENSÃO, 2001, pág. 40) e que viria a constituir as bases do Direito positivo.

Segundo Bobbio (1995), a oposição entre Direito natural e Direito positivo, remete-se às tentativas históricas de distinção entre o natural e o convencional, ou seja, entre aquilo que é por natureza (*physis*) e aquilo que é posto pelo homem ou convenção (*thesis*). Constitui uma analogia da discussão iniciada no âmbito da linguagem (*logus*), para o do direito, encontradas na disputa entre Sócrates e os Sofistas. Assim, para Bobbio, a distinção conceitual, entre Direito natural e positivo, já estava presente em Platão e Aristóteles.

De acordo com Bobbio (1995), em Platão o Direito positivo é chamado de Direito legal (*nomikón díkaion*) e o Direito natural é dito *physikón*. Todavia, a terminologia *díkaión* guardava consigo um significado dual de tempo justiça e Direito. Por sua vez, Aristóteles argüia que o Direito natural era aquele que está em toda parte (*pantachoû*) e prescrevia ações cujo valor não dependia do juízo do sujeito sobre elas, mas existia independentemente do fato de parecerem boas ou más. Em contrapartida, o Direito positivo era aquele que estabelecia ações que, antes de serem reguladas, podiam ser cumpridas de forma indiferente. Porém, uma vez que essas ações viessem a ser reguladas pela lei, importava que fossem desempenhadas do modo prescrito por essa mesma lei.

Bobbio observa que essa mesma dicotomia era encontrada no Direito romano, em termos daquilo que constituía o *jus gentium*, ou Direito natural e o *jus civile*, ou Direito positivo. O primeiro, refere-se a natureza (*naturalis ratio*) e limita-se a um determinado povo, porquanto é posto por ele, ou seja, constitui-se uma entidade social criada pelos homens, que permanece imutável ao longo do tempo. O segundo, refere-se as estatuições do *populus* e é ilimitado, porquanto posto pela *naturalis ratio*, é ilimitado e é mutável no tempo, pelo costume ou pelo efeito de uma outra lei.

Além dessa distinção, Bobbio apresenta uma outra, advinda do Direito romano e baseada nos critérios de Paulo. Este distinguia o Direito entre natural, fundamentado no critério moral e o civil, fundamentado num critério econômico ou utilitário. O Direito natural estabelece aquilo que é bom e o Direito civil, aquilo que é útil. Observamos que esta concepção exerceria grande influência na emergência da corrente utilitarista do pensamento econômico, a partir de Bentham, bem como na inflexão desse pensamento com Stuart Mill.

Observado o que Bobbio sintetizou e, conhecendo-se aspectos da evolução do pensamento medieval para o moderno, presente na História da Filosofia (ABRÃO, 1999), podemos argüir que a distinção entre Direito natural e positivo, no período medieval, culmina por erigir uma síntese baseada nas idéias metafísicas de um *continuum* universal, presente na Escolástica,¹² e nas demais tentativas de conciliação entre a fé e a razão, as quais subjugariam a filosofia da Antigüidade clássica aos dogmas da Igreja Católica.

Assim, podemos afirmar que o Direito positivo se caracterizaria como posto pelos homens, contrastando com o Direito natural que, não sendo posto por esses, estava além desses, como a natureza. Esta, por sua vez, seria reinterpretada, no âmbito do dogma eclesiástico da fé, como Deus, de onde então surgiriam as leis divinas e eternas. Nessa perspectiva, haveria uma *lex humana*, derivada da *lex naturalis*, por obra do legislador que a põe e a faz valer.

As inflexões da interpretação dos Direitos natural e positivo, para além do Direito canônico, podem ser explicadas no contexto da evolução do pensamento humano. Com efeito, naquele período, a realidade se apresentava dispersa, múltipla e relativa, cabendo a razão a tarefa de reunificar o mundo, reproduzi-lo e representá-lo (ABRÃO, 1999). Desse modo, compreender o mundo seria unificar o mundo e a razão, diferentemente da construção medieval que opunha o mundo a Deus, conciliando ambos na idéia de um *continuum* entre espírito e matéria. Esta relação só seria possível se mediadas pela representação.

Abarcar essa tarefa implicava negar e ultrapassar a realidade visível e sensível, para produzir um mundo, racionalmente compreensível, porque reordenado pela própria razão. Nessa perspectiva, a insistência no problema do método (de explicação do real – acréscimo nosso) viria a ser crucial, porquanto o mundo exterior não fornecia a garantia da certeza do conhecimento. Assim, não bastaria tomar apenas as relações de semelhança e simpatia, como elementos unificadores do mundo, como fizeram os renascentistas. Nessas circunstâncias, a razão deveria vir dela mesma (*id.*).

Disto decorre então conceber uma razão autônoma em relação ao mundo (ou realidade – acréscimo nosso) e a necessidade de se conceber um método “seguro” (grifo nosso) que fizesse da razão a guia, o critério e a certeza do conhecimento. A razão autônoma e livre seria

¹²Doutrina oficial da Igreja católica que buscava uma conciliação entre a razão, a fé e os dados essenciais da experiência. Partia da idéia de que a verdade estava constituída nos livros sagrados e nos dogmas da igreja e se propunha a ajudar a compreender os dados da fé (CHALLAYE, 1966; pág. 81).

vista como sujeito, o fundamento do mundo transformado em objeto – aquilo que está colocado diante do sujeito. Visto desse modo, a razão poderia apenas apoiar-se em si mesma. Porém, unificá-la ou universalizá-la implicava criar um método (*id.*).

Nesta perspectiva, emergiriam as primeiras concepções científicas do Direito. Essas preconizavam a desvinculação do Direito natural dos dogmas religiosos e sua reconstrução pela razão, enquanto sistema de idéias. De acordo com Guimarães (1991), se na doutrina tradicional os preceitos do Direito natural partia de tendências oriundas da natureza humana, os racionalistas buscariam na natureza empírica humana seu ponto de partida. Desse modo, seus pensadores fixavam-se em uma determinada tendência psicológica, como egoísmo, felicidade ou bondade, como conseqüência imediata entre o teológico e o moral, contudo na direção da separação entre moral e Direito.

Surgiria daí o Direito natural racionalista, preconizado pelas idéias de Hugo Grócio,¹³ que defendia a natureza social do homem como um fundamento do Direito natural. Com efeito, para Bobbio (1995), a mais célebre distinção entre Direito natural e positivo, no pensamento dos jusnaturalistas dos séculos XVII ao XVIII, advinha do trabalho do jurista holandês, Hugo Grócio. Este formulou uma distinção em termos de *jus naturale* e *jus voluntarium*. Desse modo, o Direito natural era visto por ele como um ditame da justa razão em função da moral, conforme a própria natureza racional do homem.

Nessa perspectiva, funda-se a idéia de que o Direito positivo é aquele posto pelo Estado. Bobbio observava, porém, que o Estado era apenas uma das três instituições que podem impor o “direito voluntário” (grifo do autor). As demais instituições são a família, ensejando o direito familiar ou paterno (patronal) e a comunidade internacional, ou seja o direito que regula as relações entre os povos e os estados.

Além de Grócio, Guimarães destacava o pensamento de Hobbes, Pufendorf, Thomasius e Locke. Conforme Guimarães (1991, pág. 45), Hobbes firmava o Direito natural em dois princípios: 1) na natureza perversa e egoísta do homem; e, 2) na necessidade de se firmar um contrato social, pelo qual “... *todo poder físico é cedido ao Estado, despojando-se os indivíduos de sua liberdade e do direito de dispor de si, devendo aquele ser suficientemente*

¹³Além de Grócio, Bobbio também destacava a distinção elaborada por Glück, que definia o direito natural “... *como o conjunto de todas as leis, que por meio da razão fizeram-se conhecer tanto pela natureza, quanto por aquelas coisas que a natureza humana requer como condições e meios de consecução de objetivos*”. Em contrapartida, definia o direito positivo “... *como o conjunto daquelas leis que se fundam apenas na vontade declarada de um legislador e que, por aquela declaração, vêm a ser conhecidas*” (GLÜK *apud* BOBBIO, 1995, pág. 21).

forte para sufocar as más tendências dos homens e garantir a ordem”.

Por sua vez, Guimarães atribuía a Samuel Pufendorf o primeiro intento a construir o Direito natural, fundado exclusivamente na razão e a dirigir a norma suprema do Direito natural na direção da manutenção das relações sociais, fundamentando-as em termos de cooperação e solidariedade. Assim, Pufendorf elaboraria um sistema de Direito natural, no qual estariam previstos todos os problemas que pudessem surgir na vida jurídica, solucionando-os por normas deduzidas racionalmente, abarcando assim todo o mundo jurídico.

Conforme Guimarães, a sociabilidade de Pufendorf assumiria um caráter utilitarista com Thomasius, o qual tomava a felicidade como fundamento para uma vida honesta e justa. Nessa perspectiva, a fonte do Direito natural seria a felicidade do indivíduo, originando obrigações exteriores (das relações sociais – acréscimo nosso) e separado da moral que cuidava das obrigações interiores (individuais – acréscimo nosso).

Posicionando-se dessa forma, Thomasius nega o caráter obrigatório do Direito natural e propõe que somente os deveres jurídicos poderiam ter o seu cumprimento exigido pelo Estado. Para Thomasius, os deveres morais só padeciam de coação da consciência individual. Desse modo, as instituições como matrimônio, família e propriedade são tomadas por esse autor do ponto de vista exclusivamente utilitário e prático.

Fechando o conjunto de pensadores do Direito natural racionalista, Guimarães destacava o esforço de Thomas Locke na salvação da teoria do Direito natural, dos descaminhos que Hobbes a conduzira. Locke considera que no estado natural os homens são sociáveis e há o predomínio da ordem e da razão. Entretanto, faltava-lhes apenas a integração e em ordens políticas organizadas. Para Locke, no Estado da natureza, os direitos fundamentais do homem eram: o direito à vida, à liberdade, e à propriedade, possuídos por todos os homens que são iguais. Desse modo, era necessária a constituição de um Estado, como autoridade para interpretação e tutela desses direitos e também de sua defesa.

Guimarães destaca então a diferença entre Hobbes e Locke em relação à figura do pacto social. Pois, em Locke não havia a entrega dos direitos ao Estado, como na percepção de Hobbes. Mas uma submissão a este ente, para que fosse garantido o livre desfrute dos direitos existentes, no Estado primitivo natural. Os direitos fundamentais seriam então fundamentados em um contrato, por meio do qual se alijariam as pressões ou condições que os homens

pudessem exercer na sua conveniência.

Nessa perspectiva, Guimarães criticava a Escola Clássica do Direito Natural que, enquanto a apoteose do racionalismo, era carente de um sentido histórico, não se abrindo para a variedade de mudanças dos ideais jurídicos. Assim, ela representava a orientação liberal construída sobre a base dos chamados direitos naturais subjetivos básicos. Com efeito, o invariável, o universal e o idealmente necessário compunham a ordem jurídica de modo a consagrar a liberdade em todos os aspectos. As diferenças no espaço e mudanças no tempo, derivavam dos distintos pactos que os homens faziam e das diversas coisas que fizeram no exercício de suas liberdades.

Observe-se que as noções de Justiça e Direito da Escola Clássica do Direito Natural reforçariam a idéia de criação do mito do Estado, como uma entidade acima dos conflitos sociais. Nessa perspectiva, o papel do Estado passa a constituir o foco das discussões no âmbito das tentativas de delimitação daquilo que, advindo do domínio público, se constituiria em atividade própria dessa instituição, em contrapartida daquilo que se constituiria atividade típica da esfera privada. Nesse sentido, o papel do Estado liberal seria concebido em termos de tarefas de governo, em Rousseau (1996) ou do em Estado Smith (1996), ou ainda funções de governo com Stuart Mill (1996). Sobretudo, o papel do Estado em face das mudanças sociais e econômicas estava imbricado na definição da forma de intervencionismo estatal.

Em geral, as concepções de Estado e o desenvolvimento de diferentes formas de governo foram elaboradas a partir de análises sobre mudanças ocorridas nos modos de organização da vida social, política e econômica, ao longo dos séculos, e guardam relações com o desenvolvimento político-institucional dos períodos da Antigüidade oriental e greco-romana. Particularmente, as formas modernas e contemporâneas das concepções de Estado e de governo são atribuídas às modificações e rupturas do sistema social feudal.

Com efeito, para Carnoy (1996 - grifos nossos), o declínio do sistema feudal está associado à emergência de uma forma de organização social, cujo controle do comportamento (individual e grupal) não mais se aplicava a obediência do “lugar natural” dos indivíduos - conforme a doutrina do direito de nascença, da tradição ou dos fundamentos da “lei divina”. Essa nova forma assentava-se então à luz de um novo conceito de humanidade que contemplava o pressuposto da igualdade jurídica (o imperativo das leis) e as interpretações das noções de sociedade civil, soberania popular e “bem comum”.

Segundo Weffort (2003^a - grifos nossos), as noções de sociedade civil (estabelecimento de relações contratuais) e os fundamentos dessa sociedade (o mercado e a propriedade), por um lado eram pensados como produto do controle da voracidade do homem, tal como visto por Hobbes. Por outro lado, eram percebidos como um “acordo entre iguais”, como afirmava Locke, ou ainda, como uma mudança para aperfeiçoar as relações entre os homens, conforme Rosseau, como produto da racionalidade e desejo de criar condições de bem-estar humanos, bem como da necessidade de sua subversão, pela eliminação das desigualdades entre as partes, na constituição de uma soberania popular. Essas concepções e fundamentos fomentaram uma noção de Estado como expressão e constituição de uma “vontade geral”.¹⁴

Observe-se que, conforme Guimarães (1991), o pensamento de Rosseau marcava uma inflexão do racionalismo da escola europeia de Direito natural, do séc. XVIII, em direção ao naturalismo. Nessa perspectiva, o pensamento de Rosseau descreveria um hipotético estado da natureza em transição para o civil que se diferenciava do *status naturalis*, de uma humanidade em luta, de Hobbes, bem como daquele de humanidade social, que leva uma existência laboriosa e ativa, presente no pensamento de Locke. A questão em Rosseau era como justificar ou entender o poder coativo da autoridade governamental, posto que o homem nascia livre, mas não obstante estava acorrentado no exercício de sua liberdade individual.

Conforme Guimarães, o pensamento de Rosseau continha a idéia de um Estado cujo papel era o de devolver os direitos naturais perdidos, não como um imperativo histórico, mas racional, orientador de uma ordem jurídica mantenedora dos direitos de cada homem, por natureza, já era possuidor. Era em virtude desse contrato que os homens cediam seus direitos ao Estado. Contudo, tais direitos não eram conservados no Estado, mas devolvidos aos homens transformados em direitos civis, protegidos por leis. Desse modo, em Rosseau se levantaria a discussão de que a lei não resultava do arbítrio, mas da vontade geral. Esta por sua vez não era compreendida como simples soma das vontades do cidadão, mas em termos de categorias daquilo que correspondia o interesse comum. Assim a obediência dos cidadãos era explicada porquanto haveria uma correspondência entre lei e a “vontade geral”.

Entretanto, para que esta concepção de Estado vigorasse haveria que se considerar, entre outros aspectos, a questão dos extremos de pobreza e riqueza, de onde se conformaria uma das mais importantes *tarefas de governo*, qual seja - a gestão das desigualdades. Esta, para

¹⁴Essa noção clássica de “vontade geral” se modificaria no conceito de Estado de Immanuel Kant (Ver. WELFORT, 2003^b).

Rousseau *apud* Carnoy (1996), se concretizaria no sentido de proteger os cidadãos da pobreza - não pela expropriação das riquezas acumuladas, mas pela eliminação dos meios de sua concentração. Contudo, se isto significava erigir um Estado envolvido ativamente na prevenção das desigualdades e, por conseqüência, nos meios de produção da riqueza, significava também identificar os limites dessa intervenção e as próprias condições de preservação desse Estado.¹⁵

O estabelecimento dessas tarefas de governo implicou discutir os limites e a extensão do intervencionismo do Estado, ou de outro modo, da ação governamental. Todavia, o pensamento econômico liberal deslocaria a questão da “vontade geral”, do domínio das conseqüências políticas (de Rousseau) para o do estabelecimento de uma racionalidade econômica. Deste modo, passaremos a analisar como o pensamento liberal econômico se desenvolveu e de que modo viria, por meio da delimitação das tarefas de governo/Estado, a assegurar e até mesmo ampliar (legitimar) os direitos econômicos, particularmente, o de explorar determinadas forças sociais.

Conforme Carnoy (1996), a concepção de Smith inflexionaria a idéia de degeneração social, cuja causa era atribuída a ação motivada pelo auto-interesse dos indivíduos e a necessidade da intervenção estatal (de Locke), delimitando o intervencionismo do Estado e enfatizando a responsabilidade do funcionamento livre e ilimitado do mercado e exaltando o papel da ação auto-interessada (o da competição) na realização de um bem-estar coletivo.

Desse modo, para Smith (1996^b), o Estado tinha um *papel subsidiário* de fornecer uma base legal que permitisse uma maior liberdade ao mercado. Isto significava criar instituições e prover obras públicas que viessem a beneficiar toda a sociedade, interpretadas como meios para facilitar o comércio da sociedade, além de promover a instrução dos cidadãos de todas as idades na perspectiva de formação de cidadãos mais ordeiros. Assim, Smith delimitava como funções de Estado a garantia de defesa territorial, educação, administração da justiça e etc.

Mas se no pensamento liberal econômico, em Smith (1996^b) o Estado era um Estado polícia, para Ricardo (1982) o Governo deveria estar a serviço da preservação da moeda. Além desses, Jean Baptiste Say (1983) pleiteava a ação governamental no sentido da fiscalização da segurança pública e como subsidiária do controle das “boas” práticas

¹⁵Como poderá ser vista no capítulo seguinte que, entre outras considerações, descreve a inflexão da defesa do não intervencionismo radical de Smith e Ricardo aos limites dessa intervenção e incorporação da função de gerir a justiça social, como proposto por Stuart Mill.

comerciais, em certa medida, ele endossava as idéias de Smith. Na perspectiva de Malthus (1996^a), o papel do Governo era o de evitar as flutuações da demanda efetiva, por meio da regulação de suas despesas e da rejeição as guerras. Diferenciando em alguns aspectos do liberalismo econômico, destacamos a visão de Stuart Mill (1996^b), por tentar retomar a questão da gestão das desigualdades, ainda que recusando a totalidade do Estado de direito.

Mill contestava as chamadas funções comuns do governo (segurança à pessoa e à propriedade, arrecadação de tributos e etc.), acusando-as de convergirem de “teorias errôneas”, a exemplo da doutrina da proteção nacional, da interferência nos contratos (tal como a da “lei da usura”) e das formas de interferência nos mecanismos de preços (subsídios, tolerância ao monopólio, proibição de associação de trabalhadores e outras). Embora defensor do liberalismo mais “justo”, ou eqüitativo, Mill via com preocupação o fortalecimento do poder do Estado, mediante o crescimento de suas funções (particularmente entre os países europeus), haja vista que isto poderia “impedir” e “sufocar” os aspectos que ele julgava benéfico a produção da riqueza (grifos e acréscimos nossos).

Mill não negava a intervenção governamental, mas a distinguia em duas categorias: 1) *a autoritária*, ou de [“mau”] uso do poder e árbitro para controlar as ações dos indivíduos, por meio de autorização, proibição ou prescrição; e, 2) a *não-autoritária*, ou na qual o governo adotaria o expediente de assessorar e publicar informações ou ainda deixar aos indivíduos a liberdade de utilizar seus próprios meios para conseguir objetivos de interesse geral. Assim, caberia ao governo, sem interferir, criar um órgão de estrutura própria, a par das providências [necessidades] dos indivíduos (acréscimos nossos). Nesse sentido, podemos interpretar que o pensamento de Mill continha fundamentos presentes na doutrina do Direito econômico.

Mill pregava a democracia direta, fundada na idéia da racionalidade da ação livre dos indivíduos (cuja “consciência” advinha do reconhecimento dos direitos individuais e suas implicações sobre as possibilidades formais de atuação dos indivíduos). Assim, postulava uma *função facilitadora* para as ações do Governo. Para ele, o ponto de limitação da ação individual era a consciência coletiva (para o que a instrução jogava um importante papel) e não a interferência da lei. No seu entendimento, em relação à vida social,

(...) Dificilmente algum grau de utilidade, abaixo da necessidade absoluta, justifica uma norma proibitiva, a menos que consiga que a coisa seja aceita pela consciência coletiva, a menos que as pessoas normalmente dotadas de boas intenções já acreditem ou possam ser induzidas a crer que a coisa proibida é uma coisa que não se deve fazer (Mill, 1996^b, págs. 515-516).

Sobretudo, para Mill, a interferência governamental autoritária e a eliminação das dificuldades (que ele considerava benéfica por serem motivadoras da criatividade e da superação) eram nefastas, porquanto capazes de eliminar também o talento ativo e o discernimento prático (razão) dos indivíduos. Assim, para Mill, haveria que se incentivar uma sociedade habituada a resolver seus problemas por sua própria iniciativa, ao invés de agir (escravizado) sob a tutela governamental (*id.*).

Observa-se então que nas concepções liberais, a noção dos papéis do Estado ou dos Governos estava relativizada ao âmbito dos problemas econômicos que analisavam. Nessa perspectiva, se formariam as ideologias pautadas na interpretação de que a resolução dos problemas sociais se daria na medida em que os problemas econômicos fossem solucionados. Desse modo, o alcance e a magnitude da justiça social seria posto a reboque do desenvolvimento econômico, ou seja, dos constrangimentos que a ação política do Estado “de direito” trazia para o desenvolvimento das atividades econômicas.

Ao subordinar a promoção da justiça social ao desenvolvimento econômico, o corpo de conhecimento gerados pelo, (e também em prol do), liberalismo econômico estimularia uma discussão acerca da medida da tolerância às desigualdades sociais, que o então novo modo de produção capitalista, fundado na construção dos direitos da liberdade de comércio e de sua normatização e interiorização social, criava.

Neste sentido, prevaleceria a idéia de que o desenvolvimento econômico era um fundamento do desenvolvimento social (ou pelo menos o promotor deste) e nada mais “justo” era que o Estado fosse funcional (subsidiário) ao desenvolvimento econômico e, mais ainda, que se mantivessem separadas as fronteiras entre Estado e economia, assim como a nascente ciência política pretendia o estabelecimento de fronteiras entre Estado e sociedade. Contraditoriamente, essas mesmas visões que vêm e pretendem o Estado separado da economia, fragmentavam a economia entre pública e privada, bem como, na esteira da tradição do Direito positivo, o Direito público e o privado. Contudo, observamos, sem êxito de extirpar do Estado seu caráter de agente econômico e organizador político da sociedade.

No entanto, como salientado por Azevedo (2000), a experiência histórica mostraria que a concepção liberal de “Estado mínimo”¹⁶ e, acrescentaríamos, facilitador do

¹⁶E que Azevedo (2000, pág. 82) faz questão de remarcar “... que hoje quer se ressuscitar como se fora a mais acabada das aquisições culturais...”

desenvolvimento do comércio, era incapaz de assegurar sequer uma vida digna para a maioria das pessoas. Nessa conjuntura, para Azevedo, a moldura da miséria e da insegurança das massas trabalhadoras, na qual se expandia o capitalismo comercial-industrial, viria a favorecer o desenvolvimento de novos pensamentos que abrangem desde a defesa do capitalismo, mediante a sua suavização, que vimos acima presente nas idéias de Mill, como também as do socialismo utópico até o materialismo histórico de Marx e Engels.

Desse modo, além dos pensadores liberais, vamos destacar a contribuição do pensamento de Marx e Engels (1989) acerca do papel do Estado, a qual também nos utilizaremos para demarcar a questão da justiça, na relação entre Estado e Direito. A concepção marxista parte da visão de conexão entre sociedade civil e sociedade estatal, ainda como democrata radical. Marx e Engels criticavam a concepção hegeliana do Estado, afirmando que as relações jurídicas e as formas de Estado não poderiam ser compreendidas *de per si*, mas mediante as relações materiais da existência.

Conforme Guimarães (1991, págs. 52-58), a lógica hegeliana fundamentava-se na afirmação de que a idéia ou razão absoluta constituía o princípio criador, desse modo era possível se identificar o racional e o real. Hegel também postulava que o espírito não era produzido como a natureza, posto que era força ativa e, por isso mesmo livre e imortal. A liberdade não se encontrava portanto na natureza, mas no espírito. Para Hegel, a marcha do espírito era progressiva e passava do grau teórico para o prático e daí para o livre. A liberdade por defluir do pensamento, era universal e, como tal, se exprimia em lei, escrita ou costumeira, as quais constituíam o Direito positivo, o qual era conceituado como o conjunto de todas as realizações da liberdade.

Para Hegel *apud* Guimarães (1991), o Direito era a realização objetiva da vontade livre, qual se manifestava pelo tríplice aspecto: 1) vontade individual, centrada na pessoa, que se realizava na propriedade, cuja exteriorização era dada pela posse; 2) vontade reflexa, ou da norma para si, que constituía a moralidade; e, 3) vontade substancial, a qual, para Hegel, representava a conciliação das anteriores. No entendimento de Hegel, o contrato não era uma entidade universal, mas uma entidade de volições comuns aos contratantes. Assim, o contrato, meio pelo qual se autolimita a liberdade, só poderia ter como objeto uma coisa externa e contingente, não tendo como alvo os direitos personalizados e imprescritíveis do homem.

Para Hegel, a vontade substancial compunha-se de três momentos: a família, a

sociedade civil e o Estado. A família era a primeira manifestação do espírito social e correspondia a sociedade natural, onde o indivíduo se encontrava no meio de seu próprio surgimento e de formação de sua personalidade. Diferente da família, onde as relações eram particularizadas e atomizadas, na sociedade civil elas eram tidas como mais vastas, representando o corpo externo do Estado. Assim, a sociedade civil era o momento da realização objetiva do mundo social. Nela se dava a mutação do trabalho, a ajuda recíproca, a troca e as atividades, no terreno econômico e segundo leis jurídicas, repousando-se na propriedade privada, na liberdade de trocas e na divisão do trabalho. Para isso, necessitava da lei, da justiça e da polícia. Isto é, necessitava de um Estado para tornar efetivo um sistema de garantia jurídico, em relação ao corpo social (*id. e ibid.*).

Considerado nas suas instituições, o Estado era, para Hegel, a substância social que chega a consciência de si mesmo em sua constituição. O Estado era a realidade da liberdade concreta, efetiva e real dos indivíduos. A constituição do Estado tinha seu fundamento na consciência coletiva, portanto cada povo teria a Constituição merecida. O Estado livre era capaz de assegurar de maneira eficiente o direito dos indivíduos, assim, a independência do Estado era o bem maior de todos os indivíduos e razão pela qual eles sacrificariam seus direitos individuais, vida e bens para manter essa independência (*id. e ibid.*).

Sobretudo, para Hegel, O Estado havia surgido como um dos fatores da história universal, não como um mero suceder dos fatos, mas como a realização de algo intencional, pelo espírito humano, que se processava dialeticamente, não pela força, mas por determinações das instituições e da cultura. Nesses termos, Hegel considerava o Estado como o mais elevado grau de Espírito objetivo, contraposto ao da natureza. Ao pensar o Estado desta forma, Hegel enunciava também que razão e história não eram identidades diversas e assim não eram passíveis de conflito na configuração do Direito, haja vista que havia uma coincidência entre a história e o processo dialético do pensamento (*id. e ibid.*).

Conforme Guimarães, na perspectiva hegeliana de Estado, a soberania desse ente não advinha do povo. O indivíduo participava na formação do Estado, somente enquanto desenvolvesse uma atividade concreta, num determinado círculo, ou seja, numa classe ou corporação. Além disto, ao divinizar o Estado, Hegel justificava também seu totalitarismo e reduzia o Direito à vontade desse ente, que não encontra nas leis da moral um limite para sua ação. Assim, Hegel não poderia admitir um Direito natural formado na tradição Aristotélica de intemporalidade e universalidade, acima das variações da história, posto que se tratava da

manifestação externa da vontade do sujeito, dentro de uma dinâmica historicista que presidia toda a sua concepção.

Em contraposição ao pensamento de Hegel, Marx e Engels (1989) argumentavam que não era o Estado que fundava a sociedade (entendida como o conjunto das relações econômicas), mas que esta última explicava o surgimento do Estado, seu caráter, natureza de suas leis e etc. Nessa perspectiva, Marx e Engels propunham a existência de uma correlação entre o desenvolvimento das relações econômicas, Estado e as ideologias. Para eles, uma vez afirmada a relação de determinação entre as relações econômicas, formas políticas, Estado, Direito e cultura, obter-se-ia um método por meio do qual se poderia fundamentar cientificamente uma teoria do Estado. Para Marx e Engels, o Estado era uma superestrutura, na medida em que constituía a parte essencial, no sentido de garantir determinadas relações econômicas (sociedade civil).

O Estado era também a expressão das forças dominantes, por isso, era também o espaço de domínio da classe burguesa. Portanto, um Estado centralizado e fragmentado do restante da sociedade. A citação abaixo ilustra a correlação pretendida por Marx e Engels, no contexto das relações entre Estado, propriedade privada e Direito privado. Nessa perspectiva, o Estado burguês era visto como espaço da dominação, a serviço de uma classe dominante (a burguesia) e o Direito como um instrumento de integração do desenvolvimento (ou recriação) das formas de troca aos modos de aquisição da propriedade privada.

No mundo antigo, como também na Idade Média, a primeira forma de propriedade é a propriedade tribal (...) Entre os povos antigos (...) a propriedade da tribo aparece como propriedade de Estado, e o direito do indivíduo a essa propriedade aparece como simples possessão que no entanto se limita (...) apenas à propriedade fundiária. A propriedade privada, propriamente dita, começa, entre os povos antigos como entre os modernos, com a propriedade mobiliária. (...). Entre os povos que emergem da Idade Média, a propriedade tribal evolui então passando por estágios diferentes – propriedade fundiária feudal, propriedade mobiliária corporativa, capital manufatureiro – até chegar ao capital moderno, condicionado pela grande indústria e concorrência universal, que representa a propriedade privada em seu estado puro, despojada de todo aspecto de coletivo e tendo excluído toda ação do Estado sobre o desenvolvimento da propriedade. É a esta propriedade privada moderna que corresponde o Estado Moderno, adquirido pouco a pouco pelos proprietários privados através dos impostos, tendo caído inteiramente nas suas mãos por força do sistema da dívida pública e cuja existência depende exclusivamente, pelo jogo da alta e da baixa dos valores do Estado na Bolsa, do crédito comercial que lhes é concedido pelos proprietários privados, os burgueses. Por ser uma classe e não mais um estamento, a burguesia é obrigada a se organizar no plano local, e a dar uma forma universal aos interesses comuns. Com a emancipação da propriedade privada em relação à comunidade, o Estado adquiriu uma existência particular ao lado da sociedade civil e fora dela; mas este Estado não é outra coisa senão a forma de organização que os burgueses dão a si mesmos por necessidade, pura para garantir reciprocamente sua propriedade e seus interesses, tanto externa como internamente.

Sendo o Estado, portanto, a forma pela qual os indivíduos de uma classe dominante fazem valer seus interesses comuns na qual se resume toda a sociedade civil de uma época, conclui-se que todas as instituições comuns passam pela mediação do Estado e recebem uma forma política. Daí a ilusão de que a lei repousa na vontade, e, mais ainda, em uma vontade livre, destacada da sua base concreta. Da mesma maneira, o direito por sua vez reduz-se à lei (MARX; ENGELS, 1989, págs. 69-70).

A partir deste entendimento, acerca do papel do Estado e do direito de propriedade, Marx e Engels criticavam a democracia burguesa e descreviam o processo histórico de concentração do Estado na França, no decorrer do Século XVIII, como característico da formação do Estado burguês, como um Estado centralizado, como um corpo separado da sociedade. Além disto, eles creditavam a emergência do direito privado à dissolução da comunidade natural. Desse modo, acreditavam que o nascimento da propriedade privada e do direito privado marcaria uma nova fase susceptível de sofrer um desenvolvimento ulterior.

Sobretudo, Marx e Engels criticavam o direito privado de exprimir relações de propriedade existentes, como se elas resultassem de uma vontade geral. Nesta perspectiva, eles analisaram um tipo de direito, *jus utendi abutendi* - o direito de usar e abusar, para demonstrar a independência entre propriedade privada e comunidade, bem como a ilusão de que a própria propriedade privada repousa na idéia de simples vontade privada sobre a livre disposição das coisas. Para eles, na prática, o direito de abusar tinha limites econômicos bem determinados para o proprietário privado, haja vista que se eles desconsiderassem essas limitações, sofreriam sanções e até mesmo poderiam perder sua propriedade.

Particularmente, Marx e Engels criticavam que, com ulterior desenvolvimento das relações de propriedade, a ilusão jurídica (presente em Rosseau – acréscimo nosso), a qual reduzia o Direito a simples vontade, levava a conformação de uma idéia de que a pessoa possuía um título jurídico de uma coisa. Entretanto, a posse desse título não implicava posse de fato dessa mesma coisa. Essa mesma ilusão dos juristas permitia explicar a casualidade das relações dos indivíduos, por meio da firmação de contratos, cujo conteúdo repousasse inteiramente na vontade arbitrária de ambas as partes contratantes. Eles denunciavam essa falácia argumentando o fato de o direito servir como instrumento de integração entre a criação de novas formas de trocas aos modos de aquisição da propriedade.

Por assim conceberem o Estado (de direito) burguês, Marx e Engels julgavam necessário se opor, a este Estado centralizado, uma outra forma de Estado. Este seria descentralizado, organizado em comunas que se autogovernassem. Deste modo, a comuna era vista por eles como um processo de reaproximação do Estado à sociedade civil e, ao mesmo

tempo, constituía-se em um autogoverno de produtores. Sendo assim, as funções de defesa (territorial), polícia e administração deveriam retornar ao desempenho dos cidadãos. Observe-se com isto, que o marxismo rompia com as noções clássicas que viam o Estado como funcional ao desenvolvimento do comércio, para relacioná-lo a uma outra funcionalidade – a funcionalidade classista (acréscimo nosso).

O sentido de autogoverno proposto por Marx e Engels representava a socialização dos meios de produção. Estes, por sua vez, estariam concentrados nas mãos da comunidade. Além disto, Marx pretendia retirar o caráter político do poder público, enquanto mecanismo de opressão da burguesia. Para tal, o poder político deveria deixar de ser um poder estatal, ou seja, uma dominação sobre os homens. Para Marx, a apropriação coletiva dos meios de produção implicaria necessariamente o desaparecimento das diferenças de classe e constituiria as bases para o comunismo, ou seja, uma sociedade sem classes.

Por sua vez, o desaparecimento da sociedade classista significaria a aniquilação do Estado. Todo esse percurso era necessário para se alcançar a liberdade, que no sentido marxista não se confunde nem com a justiça nem com a igualdade, porquanto, para Marx a igualdade social era uma condição para o mais amplo desenvolvimento da liberdade humana. A igualdade social referida por Marx, não seria encontrada na República parlamentar ou República burguesa. Esta adviria de uma “ditadura revolucionária”, um Estado de transição, cujo sentido era de afirmar a igualdade do cidadão. Contudo, Marx alertava que essa igualdade ainda seria uma injustiça necessária¹⁷ até o desaparecimento da subordinação que subjuga os homens à divisão do trabalho (intelectual/manual).

Observa-se que o pensamento de Marx e Engels constitui-se uma forma de percepção as inflexões da concepção de Direito a sua época. Com efeito, naquele momento, a filosofia jusnaturalista e seus mitos (estado da natureza, lei natural e contrato social, etc.) passavam a ser criticados profundamente, no âmbito da polêmica anti-racionalista.¹⁸ Esta implicava

¹⁷Porquanto não são levadas em conta as diferenças entre os indivíduos. Ou seja, ela seria justificada dada a necessidade de incentivar o crescimento das forças produtivas.

¹⁸Para fins de ilustração recordamos a colocação do problema do subjetivismo e do objetivismo. Spinoza (2002) defendia a doutrina de que a Realidade é una e absoluta, no plano objetivo do ser. Entretanto, ponderava que essa mesma Realidade era múltipla e relativa no plano subjetivo do conhecer, haja vista que um ser finito jamais poderia alcançar a Realidade infinita em sua totalidade. Segundo ele, o contato com essa Realidade era o que se entendia por conhecer e era sempre relativo. Apesar de admitir o caráter absoluto e imutável da Realidade em si, Spinoza também defendia a relatividade do conhecimento humano em face dessa Realidade. Nesse sentido, criticava, porquanto insensata, a pretensão de estabelecer normas absolutas e dogmas imutáveis. Sobretudo, para Spinoza, não havia necessidade de dogmas imutáveis para guiar o homem com segurança na sua jornada ascensional a Deus. Disto se derivaria um debate entre objetivismo e subjetivismo que perpassaria por todas as formas de conhecimento, inclusive a pretensa ciência do Direito.

discussão do problema do subjetivismo e do objetivismo, no âmbito da produção dos fundamentos jurídicos. Também contribuiu para a formação do pensamento do positivismo jurídico, que não se confunde com o sociológico de Auguste Comte, mas expresso enquanto afirmação de uma Filosofia do Direito positivo ou da jurisprudência. Esta, conforme Gustavo Hugo *apud* Bobbio (1995, pág. 46), era “... o conhecimento racional por meio de conceitos daquilo que pode ser direito no Estado”.

Segundo Bobbio, ao entender o Direito natural como filosofia do Direito positivo, Gustavo Hugo o conceberia como um conjunto de conceitos jurídicos gerais, elaborados com base no Direito positivo, não de um Estado específico (devir – interpretação nossa), mas aquele que existe (ou que é – interpretação nossa), ou pode existir em qualquer Estado. Com isto ele fundaria uma “Teoria Geral do Direito”, com base na análise comparativa, bem como no pensamento de Montesquieu. Nesta concepção, o Direito positivo é definido como o direito posto pelo Estado!

Ao definir o Direito positivo nesses termos, Gustavo Hugo estabelecia também uma distinção entre direito do Estado (posto por ele) e direito entre Estados (não posto pelo Estado), classificando o Direito internacional, não como um Direito propriamente dito, mas como uma espécie de norma moral. Além disto, enunciava um outro problema, qual seja, o das fontes do Direito, no qual comportava questionar se o direito posto pelo Estado coincidia com o direito posto pelo legislador, tal qual postularia o positivismo jurídico ou se seria dado pelo Direito consuetudinário, baseado nos costumes (Bobbio, 1995). Para nós, essa discussão interessa na medida em que nos fornece uma compreensão acerca dos processos pelos quais os direitos eram e são conformados. Além disto, nos ajuda a compreender e a desconstruir a idéia da relação entre Justiça e Estado capitalista, possibilitada pela discussão do Direito.

Observe-se que, conforme Bobbio, com Gustavo Hugo iniciava-se a “Escola Histórica do Direito”, a qual foi predecessora do positivismo jurídico, corrente que reagia a idéia de existência de homem abstrato presente no racionalismo e considerava o homem em sua individualidade. Entre outras características, da corrente historicista, Bobbio destacou: 1) o sentido da variedade histórica devido à variedade do próprio homem; 2) o sentido do irracional na história, o qual afirmava que a mola fundamental da história não era a razão, o cálculo ou a avaliação racional, mas aquilo que constituía a não-razão, ou seja, a paixão, o

sentimento e o impulso;¹⁹ 3) o pessimismo antropológico, ou seja, a descrença iluminista no magnífico destino e no progresso; 4) A idealização do passado ou tendência a se buscar no passado as respostas institucionais do direito; e, decorrente da característica anterior, 5) Amor pela tradição, isto é, pelas instituições e costumes existentes na sociedade e formados no desenvolvimento lento e secular das relações humanas.

Neste sentido, a Escola Histórica do Direito opunha o Direito natural ao consuetudinário, considerado então como a forma genuína do Direito, enquanto expressão imediata da realidade histórica-social. Todavia, Bobbio ressaltava que apesar de ser considerada precursora do positivismo jurídico, no sentido de representar uma crítica radical ao Direito natural, a Escola Histórica do Direito foi precursora também das demais correntes jusfilosóficas, a exemplo da Escola da Sociológica e Realista, dos sécs. XIX e XX.

Sobretudo, Bobbio destacava como causa imediata do positivismo jurídico, a reação às grandes codificações²⁰ ocorridas entre o séc. XVIII e início do séc. XIX, representadas pelos trabalhos de Thibaut e Savigny, como crítica a codificação francesa, fundada no código de Napoleão. Essas correspondiam a realização política do princípio da onipotência do legislador (presente principalmente nas idéias de Hobbes). As codificações representam o resultado do movimento político-cultural e caráter iluminista de “positivação do Direito natural” (grifo do autor). Segundo esse movimento, o direito era a expressão da autoridade e da razão.

Nessa perspectiva, como expressão da autoridade, o direito é posto pelo Estado, não de forma arbitrária, mas da expressão da própria razão; ou seja, dos doutos que o legislador deveria consultar. Particularmente, os iluministas postulavam, no âmbito da crítica ao Direito consuetudinário, a substituição de suas normas por um direito constituído por um conjunto sistemático de normas jurídicas, deduzidas pela razão e realizadas por meio da lei (Bobbio, 1995).

Observamos porém que a criação de um sistema de normas impunha a exigência da consagração dessas num código proposto pelo Estado, o qual era considerado “neutro”,

¹⁹A respeito da controvérsia da razão lembramos o pensamento de Blaise Pascal, que chamava argumentava que a explicação de certos fenômenos não poderia ser reduzida a uma cadeia de razões. Para ele, determinados experimentos necessitariam mais da percepção favorecida pelo “espírito de finura” que o “espírito da geometria” não possuía. Com isto, Pascal chamava a atenção para o fato de que determinados problemas exigiam procedimentos diferenciados, rechaçando assim o universalismo cartesiano. Além disto, Pascal introduziria a noção de probabilidade, em contraposição a certeza da verdade, dando novos rumos ao racionalismo (Ver. ABRÃO, 1999).

²⁰A exemplo do Código de Napoleão e das defesas de Hobbes na Inglaterra pela constituição de leis que regeriam a sociedade.

porquanto essa codificação postulava também uma liberdade jurídica, a de todos serem iguais perante as leis. Tais idéias foram favoravelmente acolhidas pelas monarquias absolutistas. Entretanto, no decorrer das guerras e do próprio movimento interno da sociedade, as contradições da concepção iluminista de direito viriam a provocar questionamentos em favor dos argumentos do historicismo. É neste contexto que se pode compreender tanto a reação do liberalismo econômico, quanto as rupturas dentro dessa corrente e, entre elas na corrente utilitarista entre o pensamento de Jeremy Bethan e Stuart Mill,²¹ como também a oposição marxista aos postulados hegelianos.

Em relação a Bentham, Bobbio comentou que seu projeto de codificação tem origem na crítica radical dele à produção judiciária do direito, ou seja, ao sistema da *common law*. Esta crítica se fundamentava em cinco argumentos: 1) o problema da incerteza, porquanto o direito judiciário não satisfazia a exigência fundamental de toda a sociedade acerca da segurança dos direitos individuais. De fato, Bentham se ressentia da ausência de um critério objetivo que pudesse ser aplicado, independente da interpretação do juiz; 2) o problema da retroatividade do *common law*, ou da criação de normas na ausência de precedentes, haja vista que uma norma era deduzida de um fato anterior (jurisprudência), bem como da sua legítima aplicabilidade a novos fatos; 3) decorrente do fato de o *common law* ser um direito que não era fundado no princípio da utilidade, ou da resolução das controvérsias tendo em vista os interesses efetivos em jogo, em termos gerais pelo legislador; 4) a falta de competência do juiz para arbitrar determinadas questões as quais lhe são estranhas e ao campo do direito;²² e, 5) o problema político da *common law*, qual seja, a de que o povo não controlava a produção do direito por parte dos juízes, haja vista que as leis eram criadas pelo poder judiciário e não pelo Parlamento, portanto elas não eram, para ele, a expressão do povo.

Sobretudo, Austin se interessava pela jurisprudência geral, a qual definiu como uma Filosofia do Direito positivo que não se referia à ciência da legislação. Segundo Bobbio, Austin via na lei, ou seja, na ordem emanada do soberano, o fundamento útil de toda a norma jurídica. No plano da política legislativa, defendia a reforma do Direito, por meio da legislação, na linha de Hobbes e Bentham. Já em relação à concepção de Direito positivo, para Austin isto passava pela distinção entre este e os demais tipos de normas.

²¹Entretanto, como veremos no próximo capítulo, o utilitarismo de Stuart Mill diferenciava-se dos demais utilitaristas de sua época.

²²Argumento que viria a ser utilizado pelos institucionalistas e autores da Nova Economia, em relação à regulação econômica, a qual permitiu a ênfase no Direito econômico.

Nessa perspectiva, Austin empregaria o termo *law*, o qual significa ao mesmo tempo, lei no sentido mais geral de norma e Direito, e lei no sentido específico de norma jurídica, emanada do legislativo ou do Estado, contrapondo-o ao termo costume (*statute*). Desse modo, segundo Bobbio (1995, pág. 105), Austin definia a lei como um “... *comando geral e abstrato, excluindo assim (...) do conceito de lei as ordens ‘incidentais’ ou ‘ocasionais’, vale dizer as ordens dirigidas a uma pessoa determinada, porque realiza uma ação individual*”. Austin diferenciava leis e normas, em relação ao comando. Para ele, diferente das normas, as leis têm efeito de comando. Para Austin, o comando era a expressão de um desejo, mas sua recíproca nem sempre era verdadeira, além disto implica imposição de dever e de sanções.

Definida a noção de lei, Austin distinguiu as leis em duas categorias, fundadas no sujeito do qual provém o comando. Na primeira estavam as leis divinas reveladas e as não-reveladas, ambas postas por Deus; e, na segunda as leis humanas, postas pelos homens. Essas últimas eram classificadas por Austin como leis positivas e moralidades positivas. Segundo Bobbio, ao fazer essa diferenciação, Austin delimitava o Direito positivo como aquele que era emanado pelos comandos do soberano, numa sociedade política independente das outras esferas sociais – o Estado. Assim, Austin concebia o Direito positivo como posto pelos superiores políticos aos inferiores políticos, no âmbito de uma estruturação política hierárquica e de autoridade subordinada (do superior para os súditos).

Quanto à moralidade positiva, Bobbio afirmava que Austin a distinguia do Direito positivo, porquanto era posta por sujeito humano, que não tinha a qualidade de um soberano, para um ou mais outros que sujeitos humanos. Nesta categoria destacavam-se; 1) as leis que regulam a vida dos indivíduos no estado da natureza; 2) as leis que regulam as relações entre Estados, ou seja o Direito internacional, posto que não existem relações de subordinação, mas de coordenação entre Estados, assim as regras não são emanadas de um político-superior para um súdito, desse modo não tem função de comando; e, 3) as leis das sociedades menores (família, corporação e etc.). Estas últimas possuem relação e comando, porquanto dadas de um superior a um inferior, porém não são Direito, posto que o superior no comando não é o soberano (Estado), assim sendo elas estariam submissas ao Estado.

Nessa perspectiva, de acordo com Bobbio, Austin não negava a juridicidade do direito posto pelos juízes e resolvia aquele conflito, recorrendo ao conceito de autoridade subordinada, que põe o direito a partir do poder que lhe é delegado pelo soberano. Os juízes criavam o direito, mas isso não excluía sua estatização, haja vista que os juízes agiam

conforme o poder a eles atribuído pelo Estado. Nessa perspectiva, a distinção entre poderes (executivo, legislativo e judiciário) não configurava, para Austin, uma distinção entre direito estatal e não-estatal, mas entre o direito posto imediatamente e o direito posto de modo mediato, pelo soberano da sociedade política independente.

Resolvida essa questão, Bobbio apontava o modo pelo qual Austin analisava a diferença entre os três poderes. Inicialmente, Austin colocava que a diferença entre o direito judiciário e o legislativo não estava nas fontes que os produziam, mas no modo pelo qual eles eram produzidos. O **direito legislativo** era constituído por normas gerais e abstratas que não visavam regular um caso único, mas um determinado número ou classe de casos. Por sua vez, o **direito judiciário** era constituído por normas particulares, emitidas com a finalidade de regular controvérsias específicas e únicas. Desse modo, os direitos legislativo e judiciário não se identificavam como provenientes respectivamente do soberano e dos juizes, em relação as suas fontes. A distinção viria então da afirmação de Austin de que a produção do direito judiciário não poderia ser controlada pela comunidade política, ao passo que a legislativa permitia esse controle.

Conforme Bobbio, essa afirmação de Austin constituía em uma resposta as críticas de Bentham, em relação ao direito judiciário. Bobbio sintetizou as objeções de Austin a Bentham em sete pontos, quais sejam: 1) a diferença entre a acessibilidade do conhecimento do direito judiciário; 2) referente ao fato de que o direito legislativo era emitido no âmbito do apressado despacho dos assuntos judiciários, enquanto que o direito judiciário só poderia ser formulado após sua madura deliberação; 3) o direito judiciário era emitido *ex post facto*, com eficácia retroativa. 4) que o direito judiciário era mais vago e incoerente do que o direito legislativo, pela quantidade de documentos em que se dilui e pela dificuldade de se extrair dos vários casos decididos uma *regula decidendi* geral; 5) referente a questão da dificuldade de certificar a validade das normas devido a pluralidade de regras as quais disciplinam de modo diverso a mesma questão; 6) relativa a escassa compreensibilidade do judiciário, posto que ele não disciplina categorias abstraídas de fatos, mas de casos concretos, exigindo maior capacidade de abstração ou indução para extrair dos casos resolvidos uma regra geral; e, 7) que o direito judiciário não era auto-suficiente, necessitando ser “remendado” por normas legislativas. Isto determinava um ordenamento jurídico híbrido no qual se encontravam justapostos e mal amalgamados dois sistemas jurídicos. Por fim, Austin afirmava que embora tivesse uma função integradora, o direito legislativo era de qualidade inferior como o direito judiciário que deve integrar.

A conclusão de Austin acerca da crítica do direito judiciário era afirmar a codificação como uma forma superior de Direito. Desse modo, Bobbio observava que, diferente do conservadorismo de Bentham, Austin tinha uma postura filosófica quanto ao problema da codificação. Enquanto Bentham suspeitava da ação do judiciário, Austin o defendia consoante com a crença na doutrina da separação dos poderes, a qual constituía o fundamento ideológico do Estado moderno. Desse modo, a atribuição das três funções fundamentais do Estado a três órgãos constitucionais distintos (Executivo, Legislativo e Judiciário) implicava que o juiz não poderia invadir a esfera do poder Legislativo, mas seria, conforme o pensamento de Montesquieu, “... *ser a boca através da qual fala a lei*” (Bobbio, 1995, pág. 79).

Nesta perspectiva, para nós, a codificação encarnava também a constituição de critérios “seguros” que viessem a reger a conduta dos juízes em relação ao processo de tomada de decisão, na expectativa de torná-lo menos arbitrário. A codificação viria assim ser um meio de “depuração” dos fundamentos da tomada de decisão. Pois, por meio da edificação de um corpo estável de leis, as controvérsias poderiam ser resolvidas de um modo tal, que se poderia limitar então limitar a contribuição “criativa” do juiz, limitando-a tornar explícito aquilo que estava implicitamente estabelecido na lei.

Assim, a criação do Estado de direito significaria a possibilidade de se limitar o poder deste, por meio da lógica do Direito positivo, ou seja do princípio da legalidade. Entretanto, a mesma fragmentação dos poderes que, a princípio deveria estabelecer a “harmonia” da ação do Estado, vista como cooperação articulada por meio da distribuição funcional, seria também a forma pelo qual se poderia criar constrangimentos ao estabelecimento de instituições que fossem funcionais ao desenvolvimento econômico, tal qual queriam os liberais.

Nesta perspectiva, Lei e Justiça não constituiriam sinônimos entre si, tanto por parte dos liberais, quanto por outras correntes ideológicas (marxista e anarquista). Com isto, observar-se-ia que o Estado de direito, fundado na lógica da legalidade, ao utilizar a lei como fundamento da ordenação racional da sociedade e fonte do Direito, não constituía necessariamente um Estado justo. Haja vista que dar prevalência à lei como fonte de todo o direito implicava estabelecer um comportamento reformulador da sociedade, por meio da reformulação das próprias leis que a regem.

Dessa forma, haveria também de se “tomar” o Estado, por meio do controle dos seus poderes. Entretanto, em um sistema representativo, esse controle não se caracteriza pela

homogeneidade. Isto culmina por evidenciar o Legislativo, como uma fonte produtora de direitos e também de conflitos, na medida em que o estabelecimento de uma lei nem sempre está consoante com o conjunto da codificação existente e, particularmente, devido ao fato de que a ação do Executivo deve estar em conformidade com a lei. Todavia, apesar de as políticas públicas suporem medidas de caráter jurídico (normatização do ente executor ou dos atos concretos da sua execução), a legislação não constitui *de per se*, a fonte das políticas públicas e demais programas de ação governamental.

Assim sendo, Estado de direito é um espaço de conflito e contradições, porquanto seja um Estado de produção de direitos. Nesse Estado, o impulso pela legislação emerge do movimento da produção de instrumentos “eficazes” para a intervenção estatal na sociedade, como um todo e, em particular, na economia, e das contradições que esses direitos fazem aflorar, na tentativa de estabelecer a “justiça” (igualdade distributiva e de submissão as regras) entre indivíduos e suas relações sociais, entre elas as econômicas, por meio da lei. Nessa perspectiva, o Estado seria alvo da crítica tanto das correntes liberais, quanto das demais correntes universalistas. E, sendo visto como a fonte de criação dos direitos, também será alvo da apropriação dos movimentos das diversas ideológicas.

Conforme essa visão, podemos afirmar que a ideologia liberal, ao defender um Estado mínimo, se confrontava com as contradições entre a necessidade de ter um Estado para codificar as leis que visavam regular a vida dos indivíduos, bem como as normas que guiavam as relações entre as nações e arbitrar sobre os conflitos entre indivíduos (compradores, fornecedores e consumidores) e suas propriedades. Todavia, esse mesmo Estado deveria evitar a formalização de leis (codificação) e sua conseqüente geração de direitos emanadas das relações, advindas daquilo que Austin chamou de sociedades menores (família, corporação, etc.), as quais deveriam ser reguladas pelos mercados (de trabalho, produção e financeiro - moeda e juros).

Por não resolver as contradições acima, principalmente da espoliação (de direitos) da classe operária, o Estado liberal seria denunciado pelos seus excessos e condenado a destruição, tanto pelas correntes anarquistas, quanto as marxistas. Além disto, provocaria reações, dentro da própria corrente liberal, na direção de sua reformulação. São marcos dessa passagem: a instituição dos direitos individuais dos homens, a partir da Revolução Francesa; bem como a instituição dos direitos sociais do trabalhador, a partir do triunfo da Revolução Russa de 1917.

Esses dois movimentos, ao se levantarem contra a suposta “neutralidade” do Estado liberal, focalizando-a como fonte das injustiças, contribuiriam para extensão do Estado de direito sobre a esfera que o liberalismo econômico pretendia evitar: a da regulação dos mercados. Com isto, observaremos ao longo do desenvolvimento do capítulo seguinte, o deslocamento da postura não-intervencionista para a intervencionista, no âmbito do desenvolvimento da evolução do pensamento econômico do liberalismo e antiliberalismo do *welfare state* ao neoliberalismo econômico.

Com efeito, o antiliberalismo e constituição do Estado de Bem Estar Social (*Welfare State*) estão ligados a uma re-interpretação da noção de “externalidade” do Estado, em relação à esfera econômica, a qual se materializava numa instituição, que não se confundia nem com o Estado, nem com as demais partes da sociedade civil, chamada mercado. Entre outros fatores, destacamos as já mencionadas revoluções político-sociais e o colapso econômico entre as duas Grandes Guerras, de onde emerge a influência do pensamento econômico de John Maynard Keynes. Este foi considerado uma revolução das idéias sobre problemas econômicos, num momento em que o receituário da economia liberal (HOBBSAWN, 1995; VILLARREAL, 1984).

Nesse contexto, o problema central passara a ser o desemprego. Nessa perspectiva, o pensamento de Keynes viria a questionar o mito do ajustamento automático dos preços e das quantidades, advindo das concepções smithianas, bem como do interesse pessoal esclarecido em favor do interesse geral. Para Keynes, a solução do problema político da sociedade implicava combinação entre eficácia econômica, justiça social e liberdade. Isto implicava focalizar o Estado como ente endogenamente ligado ao desenvolvimento econômico (mercado). Com isso, como afirmou Hobsbawn (1995, pág. 110), o Estado passaria da abstenção a ação, num momento particular de “incapacidade” das poupanças privadas, tornando-se o grande fator de impulsão e conformação do corpo social.

Do ponto de vista constitucional, o Estado do Bem Estar Social ocasionaria, sobretudo, o fortalecimento do Poder Executivo. Todavia, também ocasionaria a crise da legalidade da Administração Pública, a qual implicava reconhecimento de instrumentos de decisão mais flexíveis do que o arbítrio das leis. De acordo com, King (1988), o que caracterizava o Estado do bem Estar Social era o fato dele criar instrumentos de resolução de conflitos sociais, conforme uma lógica diferente da de mercado, a qual perpassava no pensamento liberal.

Por sua vez, Forsthoff *apud* Azevedo (2000) também comentava que a transformação pela qual passou o Estado, caracterizada pela passagem do liberalismo clássico a uma forma de cunho social, oferecedor de uma gama de bens e serviços, de prestações e medidas positivas, orientadas para realização de uma justiça distributiva. Nestas condições, caberia ao Estado intervir no domínio econômico, a fim de conciliar a propriedade e os direitos individuais com o interesse geral. Nesta perspectiva, para Azevedo (2000), seguindo o rumo do Estado social, o direito buscaria estar consoante com essa realidade. Desse modo, o Direito positivo passaria por modificações, atenuando o individualismo que impregnara suas origens, para instrumentalizar a ação estatal, numa perspectiva mais solidária.

Todavia, a era de ouro do Estado do Bem Estar Social terminaria junto com a crise do capitalismo contemporâneo. De acordo com Draibe e Henrique (1988), a crise do Estado do Bem-Estar Social constituía sobretudo no desgaste na base de investimentos sociais. Para esse quadro concorriam fatos que colocavam em cheque a capacidade do Estado, tais como: a redução das atividades econômicas; a conseqüente redução de receitas (estatais); aceleração do processo inflacionário e desemprego. Desse modo, esses autores procuraram analisar a situação dividindo as posições em duas correntes: progressistas e conservadores.

A **corrente progressista** defendia que o “Welfare State” não passava por uma verdadeira crise, mas sofria uma mutação em sua natureza e operação. Segundo Draibe e Henrique, a tese mais comum aos progressistas era a de que o Estado estaria passando por uma transformação no sentido de revisão da estrutura burocrática e da descentralização. Assim, as pressões ocorriam no sentido de inverter a massificação e padronização das formas de atendimento e apontavam para uma ampliação dos beneficiários, bem como maior participação de organizações comunitárias.

Para Draibe e Henrique, essa visão procurava avançar no sentido da idéia de abandonar o caráter curativo da pobreza e buscar a prevenção e solução dos problemas. Desse modo, a despeito da crise financeira dos programas sociais do governo, o que se deveria buscar era uma reorientação no sentido de contornar ou equacionar os obstáculos principais (provisão inadequada para famílias de trabalhadores de baixa renda; incapacidade de estender os direitos e a proteção, aos que nunca trabalharam ou aos trabalhadores de tempo parcial; discriminação contra mulheres e minorias; ênfase em políticas curativas e não preventivas na área da saúde; redistribuição de renda).

Como se pode observar, não se tratava de uma crítica à ineficiência do Estado, mas uma indicação de correção de rumo que a complexidade da sociedade atual requeria. Enfim, para eles desafio principal era tornar as estruturas de intervenção social do Estado, menos vulneráveis às crises econômicas. Para tal, também tornar-se-ia necessário repensar a estrutura de financiamento dos programas sociais.

Além daquelas correntes (da crise fiscal, da crítica a estrutura burocrática e da perda da eficácia social), Draibe e Henrique, apontaram uma outra, que leva em consideração sua incapacidade do Estado de Bem Estar Social de responder aos novos valores predominantes nas sociedades pós-industriais. Outra questão ligada a novos valores, apontada no texto, diz respeito à economia subterrânea. Esta seria explicada por Rosanvallon e Cazes *apud* Draibe e Henrique (1988, pág. 65), como uma reação às elevadas cargas fiscais, assim como uma “*forma social, não mercantil, não monetária, fundada em nova solidariedade e comunidade*”.

Por sua vez, para Draibe e Henrique, a **corrente conservadora** analisava a crise do Estado de Bem-Estar, como uma estrutura pernicioso, correspondente a uma concepção perversa e falida do Estado. Nessa perspectiva os autores citavam a obra *Capitalismo e Liberdade*, de Milton Friedman que, apesar de ser datada de 1962, representava a matriz do pensamento neoliberal da atualidade, no tocante à intervenção do Estado na questão econômica. Para Friedman, a liberdade individual deveria ser o objetivo das organizações sociais. As atividades econômicas deveriam ser prerrogativas do mercado e deveriam ser reguladas por este. Qualquer intervenção do Estado nas atividades de mercado era então considerada como coercitiva.

Draibe e Henrique analisavam que, fiel ao pensamento liberal de que o capitalismo dispunha de mecanismos próprios que tendiam a eliminar as desigualdades, Friedman reservava para a atuação do Estado funções tais como: manutenção da lei e da ordem; definição dos direitos de propriedade; julgamento de disputas sobre interpretações das regras; reforço de contratos; promoção de competição; fornecimento de estrutura monetária e suplementação da caridade privada. Nesse sentido, o Estado deveria ser limitado ao máximo, a fim de se permitir que a livre atuação do mercado corrigisse as distorções (econômicas). Com isso, para nós, Friedman não apenas reafirmava os mesmos princípios smithianos, como também postulava um retorno ao Estado de direito em sua versão individualista clássica.

Além de Friedman, Draibe e Henrique apontavam Gilder como um segundo

representante significativo desta corrente. Para eles, Gilder creditava os problemas enfrentados pelo capitalismo na atualidade, à cidadania dependente do Estado. Interferindo nos impulsos básicos do capitalismo - o risco e a concorrência. Assim, para Gilder, o Estado minava a sua força, prejudicando o trabalho e o investimento. Para ele, a ação do Estado instabilizava os mecanismos de incentivos, na medida em que dava excessiva proteção e segurança (econômica e social), minando o capitalismo (maior custo de capital) e sobrecarregando o próprio Estado (aumento do gasto improdutivo).

Conforme Draibe e Henrique, os conservadores também analisavam a crise do *Welfare State* em relação aos aspectos fiscal financeiro. Particularmente, a corrente conservadora apontava, como a causa provocadora do desequilíbrio financeiro, a elevação dos gastos públicos com o alargamento dos gastos sociais. Nessa perspectiva, o desequilíbrio se caracterizava pelo aumento da tributação, da emissão de moedas, e do custo dos salários, resultando na espiral inflacionária. Além disto, acusavam que o financiamento dos programas sociais, via elevação de carga tributária, reduzia a poupança (estatal), comprometendo o nível de investimento.

Além do aspecto econômico financeiro, a questão burocrática do Estado de Bem-Estar também foi alvo da crítica da visão conservadora. Nesta perspectiva, a expansão do aparelho social do Estado e a centralização excessiva dos processos decisórios, conferiam uma grande dificuldade ao Estado, no sentido sua adaptação às mudanças, bem como facultavam a proliferação de estruturas clientelistas, gerando o corporativismo. Desse modo, de acordo com Draibe e Henrique, a receita conservadora para a solução da crise passava por uma redução dos benefícios, austeridade estatal, combate às fraudes e privatização dos serviços.

Enquanto Draibe e Henrique se referenciavam no trabalho de Friedman para ressaltar as bases ideológicas da reação do Estado do bem Estar Social, Azevedo (2000) se referenciaria na obra de Friedrich August Hayek intitulada “*O Caminho da Servidão*”, concebida em 1946, sob a égide da era de ouro do capitalismo. Sobretudo, Hayek se tornaria no principal opositor aos postulados keynesianos, em termos de política monetária, pregando um retorno à austeridade da disciplina monetária, a qual seria reabilitada posteriormente por Friedman.

Para Azevedo, a parceria de Hayek e Friedman muito mais que acadêmica era política. Tinha o objetivo claro de combater o keynesianismo de uma forma organizada e dedicada, desde os anos 50. Todavia, tal intento só se tornaria possível a partir de 1973, com a crise do

capitalismo contemporâneo. Um dos pontos destacados por Azevedo, refere-se ao fato de que aqueles pensadores atribuíam as raízes da crise do capitalismo ao poder excessivo dos sindicatos e, de maneira mais geral, ao movimento operário. De acordo com Azevedo, para Hayek e Friedman, os sindicatos e o movimento operário eram responsáveis pela corrosão das bases da acumulação capitalista, por meio de pressões reivindicatórias sobre salários e pressão parasitária para que o Estado ampliasse seus gastos sociais.

Apesar de concordarmos com as interpretações de Azevedo, ressaltamos que o problema, subjacente às idéias de Hayek, referia-se as estratégias de desenvolvimento dos Estados nacionais e seus efeitos sobre o comércio externo, conforme enunciaremos no capítulo seguinte. Sobretudo, Hayek se opunha ao planejamento e a tendência à constituição de Estados totalitários, os quais via como nefastos aos princípios liberais. Entretanto, necessário se faz destacar, que Hayek se opunha ao Estado providência, o qual acusava de se afastar e até mesmo aniquilar o “Estado de direito”. Posto que, reafirmava os postulados de Smith acerca da funcionalidade entre Estado e organização econômica.

Nessa perspectiva, conforme Azevedo, Hayek e Friedman fundariam a idéia de Estado forte. Desse modo, o Estado deveria ser forte em capacidade de romper o poder dos sindicatos e no controle do dinheiro, mas parco em relação ao intervencionismo econômico e aos gastos sociais. O prestígio e a difusão das teses neoliberais deve-se ao trabalho conceitual de seus ideólogos ativos, bem como a adesão da mídia escrita e televisiva, que a sua maneira contribuiu para construção do ambiente ideológico, em nome do exercício “crítico” da realidade, o qual se focaliza no cotidiano presente, descartando a memória da história da humanidade.²³ Além da mídia, o receituário neoliberal se estabelecia no bojo das negociações entre o Fundo Monetário Internacional (FMI) e seus países membros.

Dentre o conteúdo dos acordos entre o FMI e países endividados, figuram as exigências de equilíbrio orçamentário, corte de subsídios, ajuste fiscal, combate à inflação, restrição salarial, privatização de bens e da exploração ou prestação de serviços públicos. Nesse contexto, Azevedo apontava a inviabilização da política estatal e domesticação dos estados, por meio das conseqüências do endividamento público, da ambigüidade de tratamento entre

²³“A imprensa tem influído decisivamente na aceitação do neoliberalismo, contribuindo para sua adoção, seja por via eleitoral (em que a mensagem do candidato, na maioria das vezes, está muito distante de suas teses, que só se revelam no exercício do poder), seja ‘através dos constrangimentos impostos pela nova ordem econômica’, de tal forma que ‘quase todos os partidos políticos relevantes (incluindo os socialistas) acabaram aderindo, durante esta década’, a alegada inevitabilidade de suas teses” (AZEVEDO, 2000, pág. 122).

nações²⁴ e da destruição de suas capacidades de investimento. Disto resultaram o sucateamento e a escassez de oferta de bens e serviços, bem como declínio dos indicadores sociais.

Azevedo também afirmou que, o sucateamento do Estado revelaria o próprio desprezo do neoliberalismo pelos direitos sociais. Nesse contexto, conforme Azevedo (2000, pág. 111), a democracia persistia em seu sentido político, mas ausentava-se em sua dimensão social. Assim, “... *liberado o Establishment da contraposição política, o mercado volta a reinar de modo inconstante, reclamando o que cederá por temor ao Socialismo real*”. Nessa perspectiva, Azevedo acusava o neoliberalismo de ser um retrocesso das conquistas e progresso da humanidade. Particularmente, ele afirma que, ao absolutizar o valor da competitividade econômica, o neoliberalismo agredia as conquistas, em termos de perda do sentido dos valores da democracia consagrados pelo Estado liberal, bem como aquelas referentes aos direitos sociais do *Welfare State*.

Para Azevedo (2000, pág. 114), tudo é pensado no curto prazo às expensas da dignidade e solidariedade humanas. Nesse ínterim, “... *a miopia da lógica econômico-financeira menospreza a ética, não trepidando em exaurir recursos planetários indispensáveis à continuação da vida*”. Acompanha o neoliberalismo a retórica da globalização, como saída ao desenvolvimento do capitalismo. Todavia, a abertura econômica implica desmontar os mecanismos sociais de proteção em face aos interesses (das políticas econômicas – acréscimo nosso) dos países centrais, grandes corporações e de setores da sociedade subdesenvolvida que funcionam como prepostos dos interesses daqueles e atuam como elementos de ligação.

Além da retórica da globalização, Azevedo, utilizando-se do trabalho de Luís Fiori,²⁵ acusava o neoliberalismo de passar por cima das teorias econômicas e da economia real, ignorando a crise e a crítica à política econômica. Deste modo, a crise econômica finda por se transformar em uma apologia sem precedentes da própria economia e realidade, como teoria e ideologia. Nessa perspectiva, os intelectuais convertidos ao neoliberalismo, julgam essas transformações como uma “ordem natural” a qual não lhes cabem interferir, julgar ou interpretar, tão pouco transformar. A articulação da sociedade em torno da defesa da justiça

²⁴Baseado nos dados do artigo de Carlos Eduardo Lins da Silva, da Folha de São Paulo, Azevedo (2000, pág. 108) acusava a desigualdade de tratamento entre nações, no que diz respeito ao déficit, baseado no fato de que aos países endividados é vedado apresentar déficit na balança de pagamentos, enquanto que os Estados Unidos figuravam como campeões de déficit.

²⁵O artigo ao qual Azevedo (2000) se referiu foi o de FIORI, José Luís. *Em Busca do Dissenso Perdido. Ensaios críticos sobre a festejada crise do Estado*. Rio de Janeiro: Insight Editorial e Consultoria Técnica. 1995.

social é condenada e vista como essencialmente não-razoável, rendendo-se a corrosão das instituições sociais.

Observe-se que, imbuída na aceitação dessa lógica, o neoliberalismo parece triunfar na condição de ideologia “única” ou historicamente mais “consistente”, num meio a uma crise de idéias e práticas que pudessem obstaculizar a corrosão social, a qual se vem aceitando quase que passivamente. Assim, impõe-se a necessidade de se identificar e explorar suas próprias contradições, transformando-as em demandas políticas e gnosiológicas. Desse modo, ao invés de se aceitar o discurso de que a diminuição do Estado, de que sua função reguladora, em favor da jurisdição do mercado, promoverá uma alocação ótima de recursos e maximizará a produção, deve-se resgatar a compreensão do uso do Estado para garantir os direitos de uns em detrimento de outros, presente na lógica econômica.

Com efeito, do ponto de vista social, Harvey (1994) afirmava a existência de uma tensão entre a fixidez (estabilidade) que a regulação do Estado impunha ao movimento fluido do capital. Para ele, isto se constituía em um problema crucial para a organização social e política do chamado capitalismo flexível. Todavia, essa dificuldade seria modificada segundo a maneira com a qual o Estado é disciplinado por forças internas (nas quais baseia o seu poder) e por condições externas (competição na economia mundial, flutuação da taxa cambial, fluxos de capital, migração e etc.). O resultado desta tensão era percebido por Harvey, como uma onda de erosão de compromisso social. E isso impunha ao Estado uma posição problemática de ao regular as atividades do capital corporativo no interesse da nação, assumir a tarefa “extra” de criar um “bom clima de negócios”, a fim de atrair o capital financeiro global e evitar sua “fuga” para “pastagens” mais lucrativas.

Na perspectiva da corrosão dos direitos sociais, Villarreal (1984^b) denunciaria que o monetarismo neoliberal configurava um sistema de capitalismo transnacional de economia livre, autoritário e sob jurisdição do mercado que, na incapacidade de superar a crise, findavam por aprofundá-la marginalizando amplos setores sociais, assumindo o niilismo e a repressão como expressões forçadas do sistema político para a qual somente possibilita uma linha de intervenção do Estado: Estado-Polícia; Estado-Vigilante do livre mercado; Estado autoritário e repressivo.

Tal fenômeno é explicado por determinada corrente institucionalista, sob a ótica dos custos de transações. Particularmente, o institucionalismo re-considera a noção de

racionalidade, admitindo limites e rejeita a política de *laissez faire*, em relação ao automatismo de mercado, para o que admite o papel do Estado e as instituições políticas.

Dentre as visões institucionalistas, os teóricos do custo de transação, desde Williamson (1985) e North (1981; 1984) culminam por buscar evidências que apenas justificam a necessidade de subjugar o Estado (e a lei) ao desenvolvimento econômico. Sob a ótica do enfoque nas instituições políticas, tentam reformar o Estado, por meio da reforma de suas instituições regulatórias, no sentido de “harmonizar” a funcionalidade da articulação entre poder político e econômico, atribuindo um papel para o atual Estado de direito no âmbito da defesa do regime concorrencial, no sentido da gestão dos direitos sobre o comando de ativos, ou seja, direitos de propriedade.²⁶

Com efeito, o foco da teoria dos custos de transação é investigar as circunstâncias que obstaculizam ou maximizam a utilização eficiente dos recursos, do ponto de vista do estabelecimento dos direitos de propriedade e trocas entre indivíduos, ou seja, das regras que modelam a operação dos mercados. Nessa perspectiva, o sistema de atribuição de direitos, define os termos gerais das contratações, assim as regras gerais desse sistema de direitos exercem um papel fundamental na alocação dos recursos numa sociedade de mercado. Nessa perspectiva, são as regras (instituições) dos sistemas de direito que possibilitam a ampliação ou restringem o conjunto de transações possíveis da oferta para determinados bens e serviços. Sobretudo, as leis e os regulamentos atuam na definição de limites para a firmação dos contratos e criam custos chamados de transação.

No entanto, do mesmo modo que seus ancestrais, os teóricos do custo de transação não questionam o desequilíbrio dos agentes econômicos, em relação às ações coletivas, limitando-se a qualificá-las, do ponto de vista da moral na ótica econômica, e justificá-las, quando no sentido das restrições comportamentais, a fim de minimizar custos de transação dos contratos mercantis. Neste sentido, a corrosão dos direitos sociais não passa de mais um custo de transação!

Como elas focalizam o Estado como o legitimador das regras mercantis, a análise institucionalista dos custos de transações desconsidera, a exemplo de suas ancestrais, um outro foco de reprodução da corrosão dos direitos sociais, qual seja, a própria a mídia (escrita,

²⁶Para Alchian *apud* Eggertsson (1990), esses são direitos de comando sobre os ativos e se dividem em três categorias: 1) direito de uso; 2) direito de exploração; e, 3) direito de alienação. Alchian apontava as dificuldades de identificação da titularidade dos direitos, observando as diversas formas de propriedade: privada, estatal, coletiva, comum e de livre acesso.

televisada e eletrônica). Esta permanece cultivando o ceticismo cínico e produzindo espaços à retórica neoliberal. Particularmente, deve-se criticar o próprio jogo da “neutralidade” e da “crítica”, que essas empresas, que enquanto negócios privados, são funcionais a abertura econômica.

Sobretudo, elas utilizam a criação de espaços ideológicos para construir e/ou destruir candidaturas, produzir as estatísticas a-críticas de “aprovação” e “reprovação” do desempenho dos governos, entre outros meios, apostando no seu poder de desestabilizar o governo, pelo uso da força da comunicação e de estratégias negativas de marketing político. Essas empresas, enquanto tais, prestam um grande serviço a ideologia neoliberal, porquanto sejam funcionais ao processo de “integração” de segmentos de mercado (político e econômico). Embora não produzam ou legalizem as regras, elas funcionam como espaço de internalização ideológicas e, neste sentido, cooperam com a estetização da política e banalização da corrosão dos direitos sociais.

Nesse sentido, elas são instrumentos de corrosão dos direitos sociais em detrimento dos direitos econômicos. Posto que, a elas interessa tanto a globalização, quanto o uso do poder de comunicação para fins de desestabilização de políticas governamentais, porquanto, no campo do capital os empresários ficam mais vulneráveis ao enfrentamento desigual da concorrência internacional, onde há o predomínio dos grandes conglomerados, em detrimento de um empresariado nacional incipiente. Desse modo, elas competem como qualquer outro ramo da economia pelo uso do Estado, por meio da influência que possam exercer nas decisões sobre políticas públicas, para viabilizarem a si mesmas no mercado das comunicações.

O descaso do neoliberalismo pelo Direito, tem produzido uma nova necessidade, qual seja a de analisar o Direito como um sistema aberto. Isto vem sendo postulado pela corrente da Filosofia do Direito. Esta, segundo Lafer (2001) se focaliza nas transformações pelas quais passa o Direito Positivo e nos problemas práticos advindos dessa metamorfose. Citando Bobbio, Lafer observava que o Direito positivo contemporâneo deixara de ser um instrumento social *stricto sensu*, cumprindo funções predominantemente de caráter protecionista de interesses e preservadora da ordem, convertendo-se em instrumento de direção social.

Nessa perspectiva, o Direito positivo não mais se ocuparia em proibir comportamentos, por meio do Direito penal, ou permitir, por meio do Direito privado. Tratar-se-ia então de um Direito Promocional. Este, para Lafer, ao se interessar por comportamentos tidos como

desejáveis, ao invés de se ocupar em permissões e proibições, almeja estimular ou desestimular comportamentos por meio de medidas diretas e/ou indiretas. Segundo Lafer (2001, pág. 59),

Um Direito deste tipo, que corresponde a novas funções de gestão da sociedade, exercidas pelo Estado, não pode, evidentemente, restringir-se ao tema da validade formal, mas requer, uma apropriada consideração do princípio de efetividade, a análise da conduta dos destinatários e das normas. (...)

Na análise do efetivo cumprimento das normas, pela ótica da pragmática, tem papel decisivo a análise de seu impacto persuasório. Esse impacto, pode estar ligado ao receio da sanção e à possibilidade, como disse Holmes, “that if a man does or omits certain things, he will made to suffer in this or that manner by judgment of the Court”. A sanção, no entanto, não é o único argumento para a observância da norma, pois o destinatário a cumprirá com mais efetividade se acreditar que ela é boa, justa ou oportuna.

Nessa perspectiva, considerando-se também as inflexões que o neoliberalismo desencadeou, em termos de mudanças sociais, econômicas e políticas, observa-se que esta corrente se volta contra a concepção de Estado de direito, fundada no positivismo. Isto implicava questionar o Direito positivo, pensado enquanto instrumento de normatização jurídica, codificado, pragmático, prescritivo e operacional, não mais satisfazia as atuais exigências do mundo contemporâneo. Com isto, impunha-se refletir acerca da visão que concebia a justiça como legalidade, no sentido do enfrentamento do problema da crise da unidade do Direito posto pelo Estado, ou seja, da desqualificação da legitimidade da legalidade.

Para Lafer, isto requeria se pensar como estabelecer uma nova síntese, a qual considerasse a aceitação de uma pluralidade de ordenamento em uma sociedade, enquanto resposta à crise de legitimidade. Particularmente, Lafer ressaltava que isto implicava esforço de inserir, na dinâmica do contratualismo e de seus procedimentos, a justiça no sentido proposto por John Rawls,²⁷ ou seja, de *fairness*, como forma de superação do procedimento da justiça como legalidade. Isto também implicou discutir a definição do Direito, não quanto a

²⁷ Analisando o papel das instituições políticas na promoção da liberdade, observamos que o pensamento de Rawls (1997) explora basicamente os pontos de vista de Stuart Mill acerca da necessidade de instituições livres e Kant, na afirmação da justiça como equidade, ou seja, aquela cujos princípios comuns trazem vantagens para todos. Rawls (págs. 246-247) tem a virtude de identificar tanto falhas no processo político democrático ao qual classificou de “rivalidade regulada”. Entretanto, mantém a perspectiva constitucionalista encarnando princípios do que considera justiça e propõe soluções pontuais, tais como subvenção aos partidos para torná-los mais independentes em face da cooptação econômica. Sobretudo, Rawls mantém-se em uma linha idealista. Posto que, suas proposições são idealizações, no sentido de acreditar que, uma vez tendo sido criados os instrumentos de restrição comportamental, na perspectiva de salvaguardar aqueles que para ele têm menos liberdade política, este será seguido pelos demais membros. Pois, acreditamos que nesta perspectiva, Rawls desconsidera a questão da correlação de forças no processo de mudança institucional. Assim, suas proposições podem ser consideradas como mais acadêmicas e reflexivas e menos operacionais na sociedade atual.

sua forma, mas pelo seu conteúdo, sem contudo representar um retorno ao Direito natural. Entretanto, para nós, a Filosofia do Direito, não oferece concretamente uma diferenciação entre o sentido de justiça calcado em valores de mercado versus valores sociais. Nesse sentido, ela sugere caminhos, mas não consegue (ainda) operacionalizar o *fairness*.

Tendo em vista a releitura das inflexões na concepção de Direito e justiça social e suas relações com o papel desempenhado pelo Estado nas concepções liberais, de bem estar social e neoliberais, passaremos a seguir a compreender como isso repercute no âmbito das transformações do Direito Público e desenvolvimento dos seus ramos. Desse modo, podemos observar a fundação do Direito Administrativo, cuja função era a de legitimar e estruturar a atuação do Estado. E, no contexto do liberalismo anglo-americano, o desenvolvimento do Direito Econômico, no âmbito do estabelecimento de centros de competência para organização dos serviços públicos de infra-estrutura.

Nesta perspectiva, afirmamos que reformar o Estado de direito é reformar aquilo que lhe constituiu enquanto tal. Isto implicou revisitar o significado da correlação entre Estado e Direito, a fim de se compreender a correlação que tanto o classicismo, neoclassicismo, o neoliberalismo quanto as correntes institucionalistas do pensamento econômico estabelecem entre Estado e Direito, na perspectiva, senão de reduzir as funções estatais, pelo menos adequá-las as necessidades do que acreditam ser o caminho da recuperação da economia capitalista, combinando aspectos internos e externos das organizações sociais e políticas.

Entretanto, para compreender algumas diferenças advindas da profusão das idéias econômicas, convém analisar pelo menos duas diferentes formações do Direito Administrativo, como ramo autônomo nasceria entre o final do séc. XVIII e início do séc. XX, com o advento dos Estados modernos e estruturação do Estado de direito nos sistemas dominantes da Idade Moderna aos nossos dias, quais sejam: o francês e o anglo-americano. Entendendo que o Direito Administrativo foi fundado no sentido de regular a atividade e as relações jurídicas das pessoas públicas, necessário se faz compreender o desenvolvimento do Direito econômico, sobretudo no modelo anglo-americano. Essa distinção é necessária para se compreender as diferentes possibilidades de definição do regime jurídico dos serviços públicos de infra-estrutura.

2.3 Conformação do Direito Administrativo e Inflexões entre Função e Organização dos Estados

Para muitos autores o Direito e o Estado estão de tal modo entrelaçados que o Direito acaba por ser confundido como uma atividade do Estado. Contudo, Ascensão (2001) corrigiu essa distorção do emprego do significado do Direito. Para este (e outros autores), o Direito constitui-se em uma ordem da sociedade e não uma produção específica do Estado. A relação entre Direito e Estado está ligada ao fenômeno da positivação do Direito. Este, como foi visto, permitiu a emergência do normativismo. Este, por sua vez, buscava uma metodologia que afastasse do campo do Direito tudo aquilo que não pudesse ser reduzido a forma essencial da norma jurídica, repudiando entre outras fontes a que ligava Direito e costume.

Ascensão ponderava que a imposição do Estado, como fonte da coercibilidade advém da discussão das fontes de Direito. Baseado no fundamento da coercibilidade, o Estado seria colocado na origem de todo o Direito. Isto implicava estabelecer critérios legitimadores dessa imposição. Assim, essa doutrina se defrontaria com um dilema de caracterização da regra do fenômeno jurídico. Por um lado, afirmar-se-ia que as regras eram provenientes do Estado. Por outro lado, defendia-se que o fenômeno jurídico era a regra caracterizada pela sua efetiva aplicação por meio dos órgãos estatais.

De acordo com Ascensão, isto deslocaria a discussão do critério fundado num dever ser para um outro que considera a forma e ser, ou seja, na aplicação efetiva (do Direito – acréscimo nosso) pelos tribunais e outros órgãos públicos. Porém, em ambos os casos poder-se-ia falar em uma estatização do Direito.²⁸ Assim, o Direito é visto como algo que emana do Estado e é aplicado pelos órgãos que o integram. Nesta perspectiva, o Direito é identificado com o Estado, enquanto norma. Desse modo, o Estado era integrado na ordem jurídica.

Seguindo essa linha, Meirelles (2000, pág. 31) definia o Direito como “... o conjunto de regras de conduta coativamente impostas pelo Estado. Na clássica conceituação de Jhering, é o complexo das condições essenciais da sociedade, asseguradas pelo Poder Público. Em última análise, o Direito se traduz em princípios de conduta social, tendentes a realizar a Justiça”. Por sua vez, tais princípios seriam sustentados em afirmações teóricas que forma a *Ciência Jurídica*. Esta tem fundamentos dados pela Filosofia do Direito. Os princípios, concretizados em norma jurídica, compõe o Direito positivo, que se expressa pela legislação.

²⁸ No original o autor empregou o termo estatalidade do Direito.

Ao afirmar que o Direito se traduz em princípios, Meirelles observaria que tais princípios são sustentados por afirmações teóricas que conformam a *Ciência Jurídica*, hegemônicas pela Escola da Filosofia do Direito. Porém, quando esses mesmos princípios são concretizados numa ordem jurídica, segue-se a linha do Direito Positivo, expresso na Legislação. A sistematização desses princípios em normas legais constitui a *Ordem Jurídica*. Esta configura o sistema legal adotado para assegurar a existência do Estado e a coexistência pacífica dos indivíduos na comunidade.

Meirelles adota a classificação dual de ordem jurídica composta pelas ordens interna (nacional ou de cada Estado) e externa (internacional ou entre Estados). Além disto, ele também adota a classificação dual de Direito Público e Direito Privado, como forma de separação dos domínios de atuação/aplicação do Direito nessas duas esferas. Consoante a essa distinção, Meirelles definiu o Direito Privado como aquele que provê a tutela dos interesses individuais, no sentido de assegurar a coexistência das pessoas em sociedade (Direito Civil), bem como a fruição de seus bens, quer sejam nas relações entre indivíduos, ou entre esses e o Estado (Direito Comercial).

Por sua vez, Meirelles definiu o Direito público, subdividindo-o em Direito Público externo e Direito Público interno. O primeiro destina-se a reger as relações entre os Estados soberanos e as atividades individuais, no plano internacional. O segundo visa regular os interesses estatais e sociais, cuidando reflexamente da conduta individual. Por sua vez, o Direito Público interno encontra-se dividido em vários ramos, quais sejam: Constitucional Administrativo, Tributário, Penal ou Criminal, Processual ou Judiciário (civil e penal), do Trabalho, Eleitoral e Municipal. Entretanto, Meirelles advertia que tal divisão não era estanque, admitindo-se o despontar de outros ramos, conforme a evolução da Ciência jurídica. Observando-se essa última afirmação e Meirelles, podemos confirmá-la acrescentando aquelas divisões os Direitos Econômico e do Cidadão.

O crescimento do Direito Administrativo trouxe aos juristas um problema relativo a sua definição.²⁹ Para solucioná-lo, procedeu-se, no decorrer dos tempos, a constituição e alguns critérios, a fim de constituir um quadro referencial obrigatório para sua conceituação. Cretella Jr. (2003) sistematizou esses critérios em três conjuntos, conforme o número de elementos: 1) Critérios unidimensionais, ou dos que consideram um único elemento a exemplo do legalista;

²⁹A importância que damos a esse tema deve-se ao fato de que ele nos será útil para refletir acerca da definição de Bresser Pereira adiante.

2) critérios bidimensionais ou que envolvem dois elementos, tais como legalista e do serviço público; e, 3) critérios complexos ou pluridimensionais, que se apóiam em três ou mais elementos para chegar a uma síntese conceitual.

O critério legalista tem sua origem nas doutrinas do Direito positivo. Este guarda em si as mesmas críticas remetidas aquele tipo de direito. Uma segunda corrente adota como ponto de partida o critério do Poder Executivo. De acordo com esse critério Lorenzo Meucci *apud* Cretella Jr. (2003, pág. 17) definia o Direito Administrativo como “... o ramo do direito público que dita as normas reguladoras dos institutos sociais e dos atos do poder executivo para realização dos fins de utilidade pública”. As críticas a essa conceituação decorrem da não aceitação da tese de que o Direito Administrativo esteja circunscrito a esfera do Executivo.³⁰ Por sua vez, o critério das relações jurídicas concebe o Direito Administrativo como um conjunto de normas jurídicas que regulam as relações entre administradores e administrados.

Entretanto, tal critério não colaborava para sua diferenciação dos demais elementos do Direito Público. Assim, uma outra tentativa consistiria na criação do critério dos serviços públicos. Nessa perspectiva, Cretella Jr. observava que os tratadistas definiam o Direito Administrativo como um conjunto de regras relativas aos serviços públicos, na medida em que, se referiam a Administração como a gestão dos serviços. Todavia, esse critério também seria rejeitado, por se apoiar num outro conceito tão amplo (o de serviço público) e não fornecer uma definição mais clara e precisa desse ramo do Direito (*id*).

Do mesmo modo, de acordo com Cretella Jr., o critério da hierarquia orgânica, proposto por René Foignet, que buscava estabelecer uma diferença entre os direitos Constitucional e Administrativo, no âmbito do que ele classificava como órgãos superiores e inferiores do Estado, também era impreciso. Além desse, havia também o critério teleológico, que toma o Estado como meio e não como fim e define o Direito Administrativo, do modo proposto pelo jurista italiano Victório Emanuele Orlando, como “... o sistema dos princípios que regulam a atividade do Estado para o cumprimento de seus fins” (CRETELLA JR., 2003, pág. 20). No entanto, também essa proposição seria criticada dada a necessidade de se definir a priori quais eram as finalidades do Estado.

³⁰Lembrando-se que os atos administrativos são editados não apenas pelo Executivo (formais), mas também pelos demais poderes (materiais) e que os atos do Executivo não são apenas administrativos, mas também de governo (CRETELLA JR., 2003).

Diante disto, o problema da definição do Direito Administrativo incorporava tantos critérios quantos são (ou venham ser) as tentativas de sua delimitação e suas diversas combinações. Atualmente, vigora a proposição clássica de Gaston Jeze, a qual se seguiu a de Léon Duguit que assinalava o aparecimento da Escola do Serviço Público francesa. Esta, conforme Cretella Jr., afirmava que o Direito Administrativo constitui-se no conjunto de regras relativas aos serviços públicos

Entre os mais atuais, Cretella Jr. observou a aceitação de definições que combinam critérios bidimensionais das relações jurídicas e dos serviços públicos. Além dessas, Cretella Jr. (2003, págs. 23-24) destacou a de Francis-Paul Benoit, que propôs a definição de que o Direito Administrativo é “... o conjunto das regras relativas a organização e a atividade da Administração, esta imensa empresa, de múltiplas formas, encarregada de assegurar a satisfação das necessidades essenciais dos habitantes do país” e a de Jean Rivero que afirma que o Direito Administrativo é “... o conjunto das regras jurídicas derogatórias do direito comum que regulam a atividade administrativa das pessoas públicas”. Por fim, Cretella Jr. finda por elaborar a seguinte definição, entendendo o Direito Administrativo como “... o ramo do Direito Público interno que regula a atividade e as relações jurídicas das pessoas públicas e a instituição de meios e órgãos relativos à ação dessas pessoas” (*ibid*).

Além de Cretella Jr., temos a definição de Bandeira de Mello (2003). Para ele, o Direito Administrativo é um ramo do Direito Público que visa disciplinar o exercício da *função administrativa*, bem como os órgãos que a desempenham. Ele é oriundo da discussão sobre o papel do Estado, segundo as diversas doutrinas jurídicas. Do ponto de vista jurídico, a função pública, no Estado democrático de direito, é compreendida como a atividade exercida para se cumprir o dever de alcançar o interesse público, mediante o uso dos poderes instrumentais necessários, conferidos pela ordem jurídica. Atualmente, a doutrina prevalecente, no mundo ocidental, atribui ao Estado as funções legislativa, administrativa (executiva) e jurisdicional.

Essa dificuldade de definir precisamente o Direito Administrativo decorre do fato de que a constituição dos direitos é histórica, ou seja, datada de uma época, de uma forma de organização social. De acordo com Di Pietro (2003), a Idade Média não oferecia um ambiente propício para a emergência do Direito Administrativo, haja vista que, sendo a era das monarquias absolutas, todo o poder emanava do soberano. Como o rei não podia ser submetido aos Tribunais, haja vista os seus atos estarem colocados acima de qualquer ordenamento jurídico, predominava o Estado polícia e o Direito Público se esgotava num

único preceito jurídico ilimitado para administrar o da preponderância do Soberano.

Conforme Di Pietro, a formação do Direito Administrativo, como ramo autônomo, nasceria entre o final do séc. XVIII e início do séc. XX, com o advento dos Estados modernos e estruturação do Estado de direito, juntamente com a formação do Direito Constitucional e outros ramos do Direito Público. Com efeito, a transformação do Estado liberal para o Estado Providência ampliou a atuação do poder estatal, no âmbito econômico. Isto gerou a necessidade de criação de novos instrumentos de ação do Poder Público, no sentido de disciplinar e fiscalizar as ações da iniciativa privada, como também de permitir ao Estado exercer diretamente atividades econômicas, na condição de empresário.

Observe-se, porém, que a formação do Direito Administrativo não seguia a mesma regra para todas as sociedades, nem é prerrogativa dos países europeus. Com efeito, Di Pietro refuta a afirmação de que o Direito Administrativo só existisse nos sistemas europeus. Para ela, nem todos os países têm a mesma história, nem se estruturaram pela mesma forma o seu poder. Conseqüentemente, ela admite que o Direito Administrativo tem origem diversa e desenvolvimento menor em alguns sistemas, a exemplo do anglo-americano.

Além disto, ela ressalvava que, onde o Direito Administrativo é menos desenvolvido, maior é a aplicação do Direito Privado, nas relações jurídicas das quais o Estado participa. Nessa perspectiva, Di Pietro (2003) e Cretella Jr. (2003) sistematizaram as contribuições de alguns países na formação do Direito Administrativo, como disciplina autônoma. Entretanto, para objetivar nosso trabalho, destacaremos apenas as contribuições francesa e anglo-americana.

De acordo com Cretella Jr., a contribuição do Direito francês ao processo de autonomização do Direito Administrativo remonta a dois fatos: as mudanças advindas da Revolução Francesa e ao o famoso caso Blanco. O primeiro, correspondente ao seu nascimento, remete-se à promulgação da Lei 28 pluviôse, do ano VIII (1800), após a Revolução Francesa. Este estatuto legal visava prover a administração francesa uma organização juridicamente garantida e exteriormente obrigatória.

Di Pietro (2003) se reporta também à criação na França da jurisdição administrativa (contencioso administrativo), ao lado da jurisdição comum. O estabelecimento dessa divisão referia-se ao entendimento de que os litígios da Administração Pública não poderiam ser atribuídos ao Poder Judiciário, porquanto isto seria o mesmo que subordinar um poder ao

outro, ferindo o princípio constitucional da separação de poderes.

Contudo, de acordo com Di Pietro, o Direito Administrativo só se apresentaria com características típicas, a partir de 1873, com o caso Blanco.³¹ Particularmente, este fato proporcionou o delineamento da responsabilidade civil do Estado, por danos do Serviço Público. Esse acontecimento criava um novo fato, na medida em que ele definiria a competência da jurisdição administrativa pelo critério do Serviço Público, bem como pela resolução da questão com base em princípios autônomos, distintos daqueles adotados pelo Código Civil. A partir de então, o Direito Administrativo se apresentaria como ciência dotada de método, institutos, princípios e regime jurídico próprios.

Citando Georges Vedel, Di Pietro destacaria a característica, em grande parte não-legislativa, do Direito Administrativo Francês, porquanto formulado pela figura do Juiz. Tal característica provém do repúdio ao Código Civil e ao Direito Privado,³² bem como as imensas lacunas legislativas. Nessa perspectiva, o juiz administrativo não apenas interpretava o Direito positivo, mas também preenchia, por meio de suas decisões, as lacunas da Lei. Di Pietro também destacava a contribuição do Conselho de Estado para elaboração dos princípios informativos do Direito Administrativo francês, ainda hoje vigentes, quais sejam: da responsabilidade civil da Administração, da alteração unilateral dos contratos administrativos, os concernentes ao regime jurídico especial dos bens do domínio público e a teoria da nulidade dos atos administrativos.

Dessa forma, conforme Di Pietro, o Direito francês se colocava entre os primeiros campos da elaboração doutrinária do Direito Administrativo, com inspiração diferenciada da do Direito privado. De acordo com Vedel, *apud* Di Pietro (2003, pág. 29), o Direito Administrativo francês está baseado em quatro princípios: 1) o da separação das autoridades administrativa e judiciária, que determina as matérias para quais os tribunais são incompetentes; 2) o das decisões executórias, que reconhece a prerrogativa, da Administração pública, para emitir unilateralmente atos jurídicos, que criam obrigações para o particular, independentemente de sua concordância; 3) o da legalidade, que obriga a Administração a respeitar a lei; e, 4) o da responsabilidade do Poder público, ou seja, da reparação de danos da ação pública a particulares por ela afetados.

³¹Acidente que envolveu a menina Agnes Blanco e a Companhia Nacional de Manufatura de Fumo (DI PIETRO, 2003).

³²Segundo Di Pietro esse repúdio se verifica em relação aos temas da responsabilidade, do contrato administrativo, bens públicos e fundações públicas, haja vista as inconsistências que a aplicação dessas leis traziam a situações que não se configuravam do mesmo modo.

Di Pietro observou que, diferente da França e outros países europeus, filiados ao sistema jurídico com base no Direito romano, Inglaterra e Estados Unidos integravam o denominado sistema do *common law*, baseado no costume, no uso e nas decisões das Cortes de Justiça. A diferença entre esses sistemas consiste no fato de que o direito romano tem como fonte principal o direito legislado (*statute law*), enquanto o segundo tem como principal fonte o precedente judiciário, ou seja, o Direito comum. Além disto, as decisões judiciais, que não encontravam na *common law* a tutela eficaz aos direitos privados, tinham como fundamento a (questão e interpretação do princípio de) equidade (acréscimo nosso).

Outra fonte de Direito desse sistema era o Direito escrito. Sendo que, em casos de conflito, é sempre a lei que prevalece. Na medida em que se aumentava o Direito legislado, diminuía-se o campo de aplicação do direito não-escrito. Citando John Clarke Adams, Di Pietro observava que o papel do juiz, no sistema anglo-americano, é relevante porque ele não se limita a aplicação da norma preexistente ao caso concreto, haja vista que os precedentes (atos legislativos e até a carta constitucional) constituíam-se peças as quais o juiz agrega a sua contribuição no ato de ditar a sentença.

Em relação ao Direito Administrativo, Di Pietro comentou que este é posterior ao do sistema continental e não contou com aquelas razões históricas que justificaram a criação do contencioso jurídico no Direito francês. Assim, enquanto os franceses repugnavam a idéia de submissão da Administração ao Poder Judiciário, na Inglaterra e EUA, o Poder Judiciário exerce sobre a Administração Pública daqueles países o mesmo controle que exerce sobre os particulares. Com efeito, para ingleses e americanos, a situação era justamente contrária à francesa. Sobretudo, pelo temor aos excessos do Poder Executivo, naqueles países. Desse modo, eles atribuíram ao Judiciário e ao Legislativo maiores poderes de controle.³³

Como pode se perceber, havia condições desfavoráveis a emergência do Direito Administrativo no sistema anglo-americano, tal qual ocorrera na França. Assim, conforme Di Pietro (2003, pág. 34), o Direito Administrativo era questionado como “... *um conjunto de normas que asseguravam privilégios e prerrogativas para a Administração frente ao particular, parecendo mais como direito próprio dos regimes totalitários*”. Assim, o Direito Administrativo só emergiria nos países anglo-americanos, apenas em função do atendimento as necessidades modernas, no sentido da elaboração de normas próprias para sua atuação, em

³³Conforme Di Pietro (2003), *rule law* na Inglaterra e *Judicial Supremacy* nos EUA.

favor da crescente atuação do Estado no campo social e econômico e, conseqüentemente, aumento da máquina administrativa.

Citando o trabalho de Albert Veen Dicey, cuja obra influenciou o sistema anglo-americano, por meio do estudo crítico feito por W. Garner, Di Pietro estabeleceria inicialmente duas diferenças entre os sistemas francês e anglo-americano. A primeira, referia-se ao fato de que o sistema francês reconhece uma série de prerrogativas que os particulares não têm, o que para os ingleses e americanos contribuiria para a criação de condições desiguais, naquilo que concerne as suas responsabilidades, perante aos Tribunais. A outra, referente à separação de poderes que, no caso anglo-americano, é refutada no sentido de impedir a Administração de exercer a função jurisdicional, tal qual é feita no sistema francês pelo Conselho de Estado.

Como relatado por Di Pietro, Garner refutava ambas as proposições, contra-argumentando que os funcionários franceses respondiam perante os Tribunais administrativos, apenas naquilo que se vinculava a ação administrativa, os demais atos vinculados a sua pessoa eram respondidos perante a jurisdição ordinária. Além disto, Garner demonstrou que haviam leis que concediam privilégios a alguns funcionários do Estado as quais punha abaixo a afirmativa de Dicey, segundo a qual, haveria uma igualdade entre funcionários e cidadãos, no direito inglês.

Do mesmo modo, Garner *apud* Di Pietro demonstrou que, embora não houvesse o contencioso administrativo, na Inglaterra, vários órgãos administrativos tinham atribuições judicial ou quase judicial, cujas decisões não poderiam ser revistas pelos Tribunais ordinários, naquele país, com o agravante de que tais órgãos não tinham as características de corpo judiciário que reveste o Direito Administrativo. O mesmo ocorria nos EUA, onde vários órgãos administrativos tinham também funções judiciais ou quase judiciais, para solucionar reclamações de particulares contra o Estado, sem características essenciais dos Tribunais judiciários e sem a possibilidade de revisão por estes últimos, salvo o caso das questões que envolvessem o direito.

Para além do fato de que o sistema anglo-americano não comungava dos mesmos fatos históricos, como fundamento para explicação dos diferentes caminhos do Direito Administrativo, Di Pietro utilizou-se do trabalho de Garrido Falla para apontar as características do regime Inglês, no momento em que a França já estava desenvolvendo e

aperfeiçoando o Direito Administrativo. Entre elas se destacam: a ausência quase absoluta de uma burocracia que incluíssem as categorias que estivessem fora da categorização dual entre supermos (Parlamento, e Rei) e subordinados, mas que existiam de fato e independente da lei; a falta de uma centralização administrativa, haja vista que a maior parte das funções públicas era exercida pelos governos locais autônomos (*selfgovernment*); e, porquanto a atividade administrativa dos sécs. XVI-XIX fosse realizada pelos juizes e pelo Parlamento.³⁴

Com as reformas iniciadas no séc XVII e intensificadas no séc. XIX, Di Pietro observaria que elas marcariam o movimento cuja tendência era de fortalecimento do Governo Central, o qual recebera amplos poderes para elaboração de *leis delegadas*, ao lado das leis parlamentares. O poder central também crescia na medida da criação de empresas estatais que assumiam funções quase judiciais. Assim, no Direito inglês, a Administração gozaria de ampla discricionariedade, a ponto de muitos de seus atos serem subtraídos a apreciação do Poder Judiciário, a exemplo da cláusula de Henrique VIII, a qual abria a prerrogativa a Administração de modificar a lei.

No que diz respeito à **responsabilidade civil do Estado**, a teoria da irresponsabilidade vigorou até a promulgação do *Crown Proceeding Act*. Entretanto, a responsabilização não era total, não se aplicando aos entes locais, nem às empresas estatais. Quanto aos **contratos**, Di Pietro apontava algumas particularidades, tais como, a que estabelecia que o poder discricionário da autoridade pública não poderia ser restringido pela via contratual e outras que estabelecem amplos poderes de controle sobre o contratado e que asseguravam à Coroa o poder sancionador, sem recurso prévio nos Tribunais. Além dessas, havia outras que previam poder de modificação, suspensão ou rescisão do contrato, mediante compensação pecuniária ao particular e aquelas que conferem à Coroa o poder de interpretação e privilégios da decisão unilateral.

Com base no prólogo de Gaspar Ariño Ortiz, ao estudo de José Ignacio Monedero Gil acerca dos contratos no sistema *common law*, Di Pietro acusava que, embora a doutrina inglesa afirmasse que os contratos celebrados pela Coroa fossem regidos pelo Direito privado, a realidade era diferente. Sobretudo, inexistia um texto de lei que estabelecesse normas para tais contratos, os quais eram regidos segundo as condições estabelecidas pelo Governo. Os litígios eram resolvidos por árbitros, até a criação do *Review Board of Government Contracts*,

³⁴De onde a divisão entre *public business e private business* (DI PIETRO, 2003).

de caráter independente o qual decidia de forma definitiva sobre os conflitos advindos das rupturas dos contratos.

Assim, Di Pietro comentaria que as características apontadas revelavam que o *rule law* não tinha o alcance que Dicey havia imposto. Desse modo, Di Pietro observaria que, nos Estados Unidos, que também sofrera a influência de Dicey, o conteúdo do Direito Administrativo é bem menos amplo que nos países que adotavam o **regime jurídico administrativo**. Pois, toda matéria relativa à organização administrativa é tratada pela Ciência da Administração, que por sua vez é um ramo da Ciência Política. O objeto do Direito Administrativo se restringia apenas as relações da Administração com os particulares.

Citando o trabalho de sistematização de John Clarke Adams, Di Pietro apontou as seguintes particularidades do Direito Administrativo norte-americano, relação ao francês e ao italiano: a) a doutrina norte-americana da *separação de poderes* era fundada em critérios funcionais, daí a Administração Pública não poder assumir funções jurisdicionais como as do Conselho do Estado francês; b) falta no direito americano o conceito de *interesse legítimo*, que delimita as competências do Conselho do Estado italiano e da magistratura ordinária; c) o caráter genérico de controle administrativo dado pela doutrina americana da *Judicial Supremacy*; d) oposição acerca da questão da responsabilidade civil do Estado³⁵ entre a doutrina do *common law* e as doutrinas francesa e italiana; e) limitação do uso da *execução forçada*, no caso norte-americano; f) ausência de um regime jurídico de emprego público nos EUA; g) inexistência de um *corpus de jurisprudência administrativa*; h) escasso *desenvolvimento e importância da doutrina*, no direito americano; e, j) *predominante posição da jurisprudência*, no Direito Administrativo norte-americano que levava a um ensino universitário diverso, baseado quase exclusivamente em textos de decisões judiciais.

Além disto, Di Pietro comentou acerca do surgimento de **órgãos administrativos** com funções quase-judiciais, semelhante ao sistema inglês (*Commissions, Offices, Agencies, Boards*). Tais órgãos são dotados de relativa independência, em relação ao Presidente da República. No que diz respeito aos **serviços de utilidade pública**, nos Estados Unidos, eles são executados pela iniciativa privada, conforme o princípio da liberdade de indústria e comércio. Todavia, muitos desses serviços dependem da licença do poder público para funcionar, bem como são submetidos a uma regulamentação administrativa, haja vista os

³⁵Sendo que, nos EUA o *Federal Tort Claims Act*, de 1948, estabeleceu a regra da responsabilidade baseada na culpa, portanto sob as normas do Direito privado, com algumas restrições (DI PIETRO, 2003).

casos dos serviços e navegação aérea e transportes ferroviários.

Na parte referente aos **contratos**, Di Pietro refletiu que as situações eram muito semelhantes a da Inglaterra. Pois, a partir de 1940, as leis e decisões judiciais passaram a reconhecer poderes e privilégios ao Estado, para contratar com outras entidades públicas ou privadas. Antes disto, prevalecia que as regras ditadas pelo Estado para fins de contratação não tinham caráter obrigatório, haja vista serem consideradas instrucionais para os agentes administrativos, porquanto se igualavam o governo e o particular, em direitos e obrigações, perante o contrato.

Di Pietro afirmou que o *Armed Services Procurement Act* foi a primeira lei promulgada que abriu um precedente ao regime de contratação americana. Por esta lei, impunha-se a ação governamental a exigência de publicidade e concorrência, para eliminar abusos e assegurar ao Governo um preço justo e razoável. Além disto, essa lei pretendia permitir aos diversos empresários igual oportunidade para competir e participar dos negócios como o Governo.

Di Pietro observou ainda que a adoção do princípio da publicidade implicava assegurar ao público em geral a possibilidade de conhecer os atos de seu interesse, exceto as hipóteses de sigilo, previamente declaradas. Além disto, visava assegurar a participação do cidadão, no procedimento de elaboração dos regulamentos, mediante consultas e conferências, prevendo a realização de audiências públicas, publicação previa de projetos e etc., a fim de se conhecer a opinião dos grupos econômicos interessados.

Observa-se então que a finalidade do Direito Administrativo varia no tempo e no espaço, conforme o tipo de intervencionismo de Estado. Desse modo, segundo essa autora, no Estado polícia, o objeto do Direito Administrativo era menos amplo e centrado na asseveração da ordem pública, porquanto a intervenção estatal sobre a esfera privada também fosse menor. Todavia, na vigência do Estado do Bem-Estar, cuja finalidade era promover o bem-estar coletivo, se desenvolveu o campo de incidência da burocracia administrativa estatal e com isso o próprio conceito de Serviço Público. Assim, acompanhando o crescimento do Estado, ampliava também o conteúdo do Direito Administrativo.

Tendo visto as diferentes formações e papéis do Direito Administrativo nos sistemas francês e anglo-americano, passaremos nas próximas duas seções a compreensão da conformação da Doutrina do Serviço Público francês. Além disto, procuraremos ressaltar a emergência do Direito Econômico num contexto das transformações (social, política e

econômica). Particularmente, a emergência do Direito Econômico que têm contribuído para possibilitar a redefinição da forma de prestação de serviços públicos de infra-estrutura. Até recentemente esses serviços eram executados por alguns Estados capitalistas. Atualmente, eles passaram a ser objetos da privatização. Esta, por sua vez é um processo de redefinição da forma de organização, execução e financiamento da prestação de serviços e envolve reformas institucionais e jurídicas, acompanhando a ideologia neoliberal.

2.3.1 O Direito Administrativo, Conformação da Doutrina do Serviço Público Francês, Expansão e Crise do Estado Providência

De acordo com Di Pietro (2003), a Doutrina do Serviço Público emergiu do processo de delimitação do Direito Administrativo, a partir da adoção do critério do serviço público. Nessa perspectiva, Di Pietro demarcava as definições de Duguit, Bonnard e Jèze. Conforme di Pietro, Duguit e Bonnard consideravam o serviço público em seu sentido mais amplo como a atividade ou organização, abrangendo todas as funções do Estado, sem distinção do regime jurídico a que se sujeita essa atividade.

Ao contrário desses dois juristas, Jèze *apud* Di Pietro (2003) considerava o serviço público no sentido estrito, qual seja, abrangendo a atividade material exercida pelo Estado, para satisfazer as necessidades coletivas, submetidas ao regime exorbitante do direito comum. Tanto uma como a outra definição trazem discussões conceituais. A primeira era criticada por não distinguir a atividade jurídica da atividade material do Estado.

A segunda buscava considerar o fato de que algumas atividades de caráter industrial, comercial e social, ainda que assumidas pelo Estado como serviços públicos, eram exercidas apenas parcialmente sob regime de Direito privado. Nessa perspectiva, a fixação da competência dos Tribunais Administrativos em função da execução de serviços públicos se justificaria apenas em função da emergência do Estado providência, o qual assumia como do Estado algumas atividades de caráter público, exercidas parcialmente sob regime de Direito privado.

Para Chevallier (1997), o vocábulo serviço público evoca três significados: O jurídico, o institucional e o ideológico. Primeiro, ele contém uma noção jurídica, a qual implica aplicação de uma série de normas de direito específicas que anulam o direito comum – o regime dos serviços públicos. Este, por sua vez, condensa e resume as particularidades do

Direito administrativo. Segundo, enquanto uma entidade social, o serviço público engloba diversas atividades e estruturas situadas na dependência das coletividades públicas. Desse modo, ele apresenta um conjunto de singularidades as quais não permitem confundi-lo com uma empresa privada (*id*).

Em terceiro, o serviço público também possui uma dimensão mítica, a qual obstaculiza uma compreensão mais limitada de seu significado, posto que saturada de significados múltiplos que se superpõem e entrecortam uns aos outros. Essa dimensão permite interpretar o serviço público como um aparelho ideológico, posto que nele está implícita a idéia de um Estado generoso, benevolente e voltado para o bem geral (*id*).

Conforme Chevallier (1997, pág. 3), a noção de serviço público pressupõe a distinção entre o público e privado. Ela recupera a esfera das funções coletivas e resume a especificidade do público “à *savoir la logique d’extraversion par laquelle il est mis au service de fins qui le dépassent*”. Para ele, a noção de serviço público incorpora os temas de “bem comum”, “interesse geral” e “vontade pública”, conformando uma complexa ideologia de raízes na antiguidade, a qual aparece como inerente às organizações das sociedades modernas. Por sua vez, essa complexa ideologia constitui uma dimensão jurídica, na medida em que produz um número de conseqüências com efeitos sob a geração de direito.

Na visão de Chevallier, os debates travados no âmbito do Direito são portadores de largas implicações. Para ele, por detrás das controvérsias, aparentemente técnicas, do conteúdo das regras e da delimitação das competências judiciais, há sempre um jogo de conteúdo ideológico e político. Esses jogos são ampliados por um conjunto de modificações que afetam a posição e o papel do Estado na vida social. Desse modo, a preocupação dos juristas seria a de adaptar as categorias jurídicas a essas mudanças. Nessas circunstâncias, para Duguit *apud* Chevallier (1997), os serviços se adaptariam ao novo contexto e responderiam à modificação dos novos objetivos do Estado.

Nesse contexto, Chevallier (1997) identificou a gênese do serviço público no processo de transformação do Estado e desenvolvimento do intervencionismo, nas mudanças do Direito Público, na consolidação do Direito Administrativo e, por fim, na constituição de uma Doutrina do Serviço Público. Esta teria por finalidade possibilitar um enquadramento de uma atividade como um Serviço Público, segundo uma definição jurídica que pudesse dar suporte

à decisão de arbitrar sobre questões relativas a negócios afetados pelo interesse público.³⁶

Os pontos de partida da elaboração de uma Teoria do Serviço Público de Chevallier estão nas transformações do Estado e desenvolvimento do intervencionismo. Entretanto, para além das pressões: a) econômicas, relativas ao desenvolvimento da indústria; b) sociais, decorrentes do fenômeno da pauperização e da emergência de novas necessidades; e, c) das pressões políticas, em face ao desenvolvimento do governo republicano e ao desenvolvimento de idéias de justiça social, a elaboração de uma Teoria do Serviço Público significava a conformação de uma doutrina da solidariedade, a qual proporcionaria uma nova forma de legitimidade ao Estado republicano, como forma de superar o problema da igualdade política.

Com efeito, para Rosanvallon apud Chevalier (1997), a superação das falhas entre a teoria e prática do princípio de igualdade política exigia a construção de uma teoria dos direitos e deveres sociais, a qual criava condições para edificação de sistema de seguridade coletiva que visava garantir o controle dos riscos sociais. Nessa perspectiva, a solidariedade justificaria uma intervenção crescente do Estado sobre a esfera da razão social. Porém, essa intervenção deveria estar inserida num contexto de desenvolvimento de um Direito social, compreendido como uma aplicação prática da solidariedade.

Por sua vez, o Estado intervencionista e a garantia da solidariedade social diferiam profundamente do Estado liberal clássico, na medida em que deixava sua posição de exterioridade e superioridade, como um meio de preservar a paz civil. Nessa perspectiva, a visão tradicional de Estado, fundada na idéia de poder e soberania, se rendia a uma outra, na qual a manifestação de autoridade se fundamentava na forma de uma prestação de serviços, cujo objetivo se orientava para a satisfação das necessidades públicas da melhor forma possível.

Assim, a doutrina do serviço público viria a cobrir um vazio na reconstrução da Teoria do Estado sobre novas bases que, por sua vez, corresponderiam as necessidades de fundação de um Direito público. Em relação às mudanças no Direito público, Chevallier observava que o desafio dos juristas era confrontar a institucionalização do Direito administrativo e do Direito público.³⁷ No âmbito da prática, esse desafio se remetia a dois problemas um ao nível

³⁶Nos Estados Unidos inexistia a preocupação com o conceito de serviço público, mas a de interesse público, com a qual eles criaram um regime jurídico bastante diferenciado para arbitrar sobre questões relativas a “negócios afetados pelo interesse público” (AGUILLAR, 1999).

³⁷Segundo Cretella Jr. (2003) o Direito Administrativo é um ramo interno do Direito público, cujo objeto é constituído pela Administração pública, os serviços públicos, os atos administrativos e as pessoas jurídicas públicas.

teórico conceitual de delimitação do campo do Direito administrativo; e, um segundo, ao nível da prática ou exercício de subordinação da Administração pública ao Direito.

O primeiro se referia à constituição de um critério que permitisse delimitar o campo de aplicação das regras do Direito administrativo. Isto implicava esclarecimento das noções de interesse público e autoridade administrativa, bem como superar o problema de dupla personalidade administrativa do Estado – como pessoa civil e pública. O segundo ponderava acerca da competência do juiz administrativo de levar em conta as novas formas de intervenção pública e, particularmente, de sujeitar a administração pública ao Direito. Assim, a conformação de uma doutrina do serviço público viria responder essas exigências.

Para Chevallier, a mutação do Estado liberal e a necessidade de desenvolvimento de uma doutrina do serviço público constituíram um Direito público mais frágil. Posto que, sua força residia na combinação de uma dupla dimensão: a ideológica e a jurídica. O serviço público foi concebido então como o princípio que comandava a legitimidade estatal e como a chave que dava acesso ao regime do Direito público. Assim, se permitiria dar coerência e unidade à Teoria do Estado, na rearticulação de um novo conceito central e fundador, no âmbito da doutrina do serviço público.

A emergência do Direito administrativo e da Doutrina do Serviço Público abriram um precedente e um fundamento jurídico para a ampliação dos serviços prestados pelo Estado, a despeito dos freios jurídicos (normas) resultantes das garantias do princípio da liberdade comercial e industrial. Chevallier apontava como causas da expansão dos serviços prestados pelo Estado francês as mudanças de ordem política e econômica. Particularmente, Chevallier relatava o processo de publicização dos serviços decorrente dos esforços de guerra, bem como da emergência de forças políticas que defendiam a publicização e nacionalização daqueles serviços que constituíam as funções sociais coletivas (energia, transporte, comunicações, educação e proteção social). A citação abaixo visa ilustrar essa interpretação.

*Cette interprétation rend effectivement compte du rythme discontinu de croissance des services publics et de l'extrême diversité de articulation. L'essor des services publics a d'abord été lié à la conjoncture économique: les services publics se sont développés par étapes en fonction des difficultés économiques qui ont imposé à chaque fois de nouvelles interventions économiques et sociales. Dès la fin du XIX^e siècle, ce sont les secousses provoquées par le passage d'un système concurrentiel à un capitalisme de grandes unités qui a justifié un appel croissant aux initiatives publiques; cette évolution est allée en s'accroissant à la suite des guerres mondiales et des crises qui ont été au XX^e siècle les vecteurs de l'expansion administrative. De même, le champ des services publics s'est étendu avec l'arrivée au pouvoir de *forces politiques* misant sur l'intervention public pour corriger les déséquilibres du marché*

et les inégalités sociales: le socialisme municipal a été la première illustration de cette pesanteur au niveau local; et la dénomination de forces politiques se réclamant du socialisme, d'abord en 1936, puis au lendemain de la seconde guerre mondiale. – la motivation dominante des nationalisateurs étant alors d'ordre politique (R. Kuisel, 1981) –, enfin après 1981, favorisera le renforcement du poids de l'Etat. Cependant, si la croissance des services publics a bien été accélérée par le conjoncture économique et politique, le fait que le *trajectoire* soit restée même révèle l'existence de contraintes sans doute plus profondes (CHEVALLIER, 1997, pág. 57).

Ainda na direção iniciada por Chevallier, Bauby (1991) destacou a evolução do Estado, no âmbito da transformação de seu papel, ou seja, de agente “externo” ao responsável efetivo pela garantia da gestão dos serviços de interesse coletivo. Para ele, sobre essa base se erigia a ideologia do Serviço Público, na qual se destacava a superioridade da eficiência da gestão pública sobre a gestão privada. Além disto, destacou o problema dos serviços de infraestrutura urbana e industrial, em relação aos princípios de continuidade (regularidade), igualdade (imparcialidade), mutabilidade (adaptação às necessidades coletivas). Todos esses fatores contribuiriam para justificar a estatização crescente de serviços, particularmente daqueles considerados de característica comercial-industrial.

Com efeito, para Chevallier, a ampliação dos serviços prestados pelo Estado implicava sua expansão. No âmbito teórico isto seria interpretado de maneira diferente, pelas diferentes correntes de pensamento dominantes. Para os neoclássicos, essa extensão resultava do desregramento dos mecanismos normais de troca e de formação do preço, em função da natureza de certos bens e dos problemas de imperfeição de mercado. Desse modo, o desenvolvimento dos serviços públicos era visto como subproduto da dinâmica social resultante dos desejos dos indivíduos e grupos por segurança, proteção e integração, igualdade e estabilidade. Entretanto, principalmente nos anos 60, a explosão dos serviços seria criticada em relação ao problema da redução da autonomia dos indivíduos.

Além dos neoclássicos, Chevallier também destacou a visão dos marxistas. Para esses, o desenvolvimento dos serviços públicos era uma característica da passagem do modo de produção capitalista em uma nova etapa de seu desenvolvimento, qual seja, a fase do Capitalismo Monopolista de Estado. Nesta fase, o Estado deveria assegurar a preservação das condições gerais de reprodução e desenvolvimento do sistema capitalista, por meio da gestão da tendência de reversão e queda da taxa de lucros. Nesta perspectiva, o papel dos serviços públicos seria o de preencher a função de distribuição, indispensável ao crescimento econômico e a manutenção da paz social.

Observa-se que a primeira abordagem entende o problema como uma mera solução racional para um problema econômico relativo a deficiências do sistema de mercado. Já a segunda analisa o mesmo fato do ponto de vista da dominação capitalista. Ambas as correntes terminariam por convergir para o problema do aumento dos chamados gastos improdutivo e conseqüentemente crise fiscal do Estado, bem como, correlacionar, no momento seguinte, a expansão do Estado capitalista, em termos de crise do Estado providência.

2.3.2 O Serviço Público como Organização Pública-Estatal e suas transformações: Significado, Crise e Reestruturação das Estruturas de Monopólio estatal

Das seções anteriores, observamos que o processo crescente de estatização e a multiplicidade dos serviços prestados pelo Estado implicaram modificação profunda nos modos de gestão. Isto é, implicava criação de um novo arcabouço institucional para reger a execução ou prestação dos serviços, seja diretamente pelo Estado ou indiretamente por terceiros, mediante delegação do ente público (a exemplo da concessão). Decorre disto todo um esforço de classificação, bem como de ordenamento jurídico que estabeleceram as condições legítimas sob as quais a ação do Estado seria ser justificada.

Nessa perspectiva, para além da discussão axiológica da distinção entre a coisa pública e a privada,³⁸ necessitava-se também elaborar critérios que pudessem delimitar o campo dos serviços prestados pelo Estado, num contexto do processo de nacionalização dos serviços. Entendemos que a idéia de nacionalização comportava três movimentos simultâneos. O primeiro era axiológico e implicava redefinição dos domínios publico e privado, a fim de legitimar a função econômica do Estado.³⁹ O segundo era o constitucional, ou seja de redefinição das competências e responsabilidades das diversas esferas de governo, na prestação dos serviços. E o terceiro era regulatório, o qual implicava criação de um regime de

³⁸A questão axiológica (distinção de público-privado) implica distinguir missão e propriedade. Nesta perspectiva, a missão publica não coincide com a forma de propriedade, mas com o caráter ou natureza da missão do serviço, ou seja, de quem é o beneficiário. *«Les Service Publics à caractère industriel et commercial ont acquis en France une place particulièrement important et une forte légitimité. Deux précisions son ici nécessaire: le concept de «service public» est employé indistinctement pour désigner soit les administration, soit certaines activités industrielles et commerciales, seul aspect ici abordé: souvent aussi «Service public» est considéré «publique», alors que les entreprises publiques n'ont pas toutes à remplir des missions de Service public (cf. Les nationalisation de 82) et que la mission de Services public n'implique pas la propriété publique (cf. Comapagnies des Eaux)».* (BAUBY, 1990, pág.91).

³⁹Nesta perspectiva, Chevallier (1997) distinguiu quatro tipos de serviços prestados pelo Estado francês, quais sejam: 1) *services publiques anciens*, que correspondem às funções tradicionais de polícia, justiça, proteção civil, cobrança de impostos e algumas obras públicas (estradas); 2) *services publiques économiques*, quais sejam aqueles que fomentavam atividades consideradas monopólios naturais do Estado, resultantes da nacionalização dos serviços (energia, transportes), seja em relação ao processo de produção ou ainda por questões fiscais (tabaco, sal, armamentos, etc.); 3) *services publiques sociaux*, saúde e seguridade; e, 4) *services socio-culturels*, bibliotecas, museus, monumentos históricos, etc.

organização industrial diferenciado dos critérios de mercado. Por sua vez, isto conduziria a um processo de autonomização da gestão de serviços, por meio do estabelecimento das competências e da criação de personalidades jurídicas para executá-los.

Com efeito, conforme Chevallier (1997), o Serviço público como organização requeria a discussão não apenas das grandes funções coletivas (axiológica), mas também acerca do problema da definição das estruturas de gestão dos serviços (jurídico normativo, institucional). Essas se diferenciavam conforme o modo de gestão (estatal ou privado). Nesse processo, as noções de função coletiva e de monopólio destacavam-se como um atributo essencial. A citação abaixo visa ilustrar essa compreensão.

La conception d'un service public chargé des grandes fonctions collectives et structuré en réseaux explique que le *monopole* ait été considéré comme un attribut essentiel, Inhérent à l'exercice des attributions régaliennes, le monopole a été au centre des processus de nationalisation: la nationalisation au moins des grands groupes des secteurs de l'énergie et des transports, a été justifiée par l'idée que le monopole de fait qu'ils détenaient leur permettait d'obtenir un surprofit injustifié; le transfert au secteur public s'imposait dès lors pour des raisons d'efficacité économique. Une fois mis en place, ces services publics ont été soustraits à la concurrence, soit par l'institution d'une protection légale: les grands services publics structurés en réseaux ont ainsi bénéficié d'un *statut monopolistique*. Néanmoins, la logique de monopole déborde le cas de services publics en réseaux: le statut de monopole est en réalité inhérent à la conception française du service public, qui implique que celui-ci est seul capable de satisfaire les besoins collectifs; dès l'instant où un service public est institué dans un secteur de la vie sociale, cela signifie qu'on entend substituer une autre logique à celle du marché, ce qui justifie la limitation, voire la suppression, de la concurrence (CHEVALLIER, 1997, págs. 60-61).

O estabelecimento do monopólio estatal exigiu a submissão da prestação dos serviços aos três grandes princípios, em cima dos quais se assentava a diferenciação entre a forma de gestão pública e a privada, quais sejam: continuidade, igualdade e mutabilidade. Porém, o estabelecimento do monopólio estatal implicava também adoção de uma lógica de natureza econômica, porém diferenciada daquela praticada num regime de mercado. Essa lógica seria criticada por estender os privilégios do monopólio normativo do Estado de direito a uma esfera da economia a qual por origem pertenceria ao setor privado.

Nessa perspectiva, cresceria a discussão acerca do papel do Estado e das possibilidades de sua intervenção na esfera econômica, a partir do restabelecimento da separação axiológica entre Economia do setor público de forma distinta da do setor privado, na qual o neoliberalismo emergiria. Contudo essa separação axiológica não implicou diminuição da intervenção estatal, mas apenas uma acomodação do papel do Estado às novas necessidades do processo de acumulação capitalista. Particularmente, isto implicaria desconstruir os

monopólios estatais, os quais encontravam aporte no Direito Administrativo, a fim de readequar a funcionalidade daquela instituição às necessidades do regime de acumulação.

Assim, considerando duas das quatro determinações funcionais que Offe e Ronge (1994) afirmaram como inerentes à relação entre Estado e desenvolvimento capitalista (acumulação como ponto de referência e a dependência dos impostos ou do volume da acumulação privada), surgiriam brechas pelas quais a ideologia da eficiência da gestão pública seria criticada em favor de uma outra que, em nome da eficiência do regime concorrencial, estabeleceria as condições de quebra dos monopólios públicos. Contudo, isto não implicaria necessariamente a retirada total da intervenção do Estado nos assuntos econômicos, como postulavam e ainda postulam os neoliberais.

Destarte, nós interpretamos esse movimento como um marco referencial de **inflexão da lógica dos direitos sociais**, de uma perspectiva de organização da produção de serviços da forma coletivista monopolista-estatal para a privada concorrencial, que re-incorpora e nos leva a considerar o problema da apropriação do lucro na gestão “do mercado” dos serviços públicos, como uma forma de ajuste entre as mudanças nos padrões de acumulação e de regulação capitalista. Com isto também se observaria um deslocamento da ênfase do desenvolvimento do Direito Administrativo, o qual em última instância significava dotar o Estado para uma ação mais ativa, para a do desenvolvimento do Direito Econômico, que muito distante de reduzir a ação do Estado, vai permitir sua potencialização por meio do desenvolvimento de novos arranjos jurídicos normativos.⁴⁰

Nessa perspectiva, bem como considerando o pressuposto de Poulantzas (1998), que afirmava que as relações Estado-economia não são relações de exterioridades, bem como que o Estado não é um simples reflexo da economia, resgatando a idéia de Estado como condensação material duma relação que concentra, tanto a relação de forças entre as facções no bloco do poder, quanto aquelas entre o bloco do poder e as classes dominadas, observamos que, tendo se modificado as bases da correlação de forças sociais que legitimavam a ação do Estado, observar-se-ia também o desvanecimento da supremacia do Direito Administrativo em detrimento de uma outra, qual seja, a do Direito Econômico, com implicações sobre o regime jurídico que rege os serviços públicos, particularmente, os de infra-estrutura econômica.

⁴⁰O deslocamento da ênfase do Direito Administrativo para o do Direito econômico não implica a substituição e um pelo outro. Ambos continuam coexistindo, apenas há uma nova delimitação de objetos no âmbito dos ramos do Direito Público.

Para isto, é necessário entender a contradição entre o discurso neoliberal, que postula a minimização do Estado, inclusive no âmbito da regulação econômica, por meio da defesa do pluralismo das estruturas de gestão normativa em favor das instituições de mercado, e a permanência do Estado, no âmbito do monopólio do direito. Nisto reside o processo de adequação entre acumulação e regulação.⁴¹

Observe-se ainda que o sucateamento do Estado revelaria o próprio desprezo do neoliberalismo pelos direitos sociais, mas não necessariamente estendido a todo Estado de direito. Particularmente, seria a corrente neo-institucionalista que recolocaria a questão da funcionalidade do Estado, principalmente como centro de decisão de políticas econômicas e como tutor dos direitos de propriedade. Isto nos leva a refletir de que maneira o Estado se mantém funcional ao desenvolvimento econômico capitalista. Assim, nossa análise se focalizará no estabelecimento de uma distinção entre liberdade individual e econômica e o papel ou necessidade do Estado, no âmbito da regulação e o significado da emergência do Direito econômico.

2.3.3 Reestruturação do Capitalismo: O papel do Estado na organização jurídica da estrutura do modo de produção capitalista e ênfase no Direito Econômico

O significado da emergência do Direito econômico pode ser compreendido na análise do processo de adequação entre o atual regime capitalista de acumulação e sua regulação, no âmbito da reformulação do papel do Estado, no contexto da busca pela autosustentação do modo de produção capitalista. Desse modo, a tolerância do Estado, por meio do estabelecimento de um “novo” papel (regulador) e da reforma de seus aparelhos de administração, mesmo em face do avanço das correntes neoliberais anti-estatistas, se dá na medida em que, como instituição da organização política da sociedade, ele é o espaço ou arena que legitima o utilitarismo como instrumento decisório, por meio da condensação dos interesses difusos reificados na forma de interesse público.

Enquanto o Direito Administrativo estava ligado aos princípios republicanos e a necessidade de submeter a ação do Estado (o governo) aos imperativos do respeito à

⁴¹Por *regime de acumulação*, entende-se um certo modo de transformação conjunta e compatível de normas de produção, distribuição e uso, assentados sobre princípios gerais de organização do trabalho e uso de técnicas que conformam um determinado paradigma tecnológico. Já *modo de regulação*, diz respeito ao conjunto de rotinas, “hábitos” e compromissos institucionalizados, por meio do qual um sistema hegemônico (o que não quer dizer único) de relações sociais de dominação, alianças e concessões se sustentam (LEBORGNE e LIPIETZ, 1990, págs. 18-19 – acréscimo nosso).

individualidade e cidadania e controle dos atos públicos pelo público. Nessa perspectiva, o Direito Administrativo corresponderia ao interesse público não-econômico. Enquanto que o Direito econômico se relaciona mais ao modelo de ação que o Estado assume, em termos de formatação da atividade econômica.

Em síntese comparativa, Aguillar (1999) observava que o Direito Administrativo atuava como elo de comunicação entre relações privadas e públicas, como um espaço institucional de fiscalização do exercício das funções públicas. Para tal, ele oferecia mecanismos elementares de proteção ao cidadão em da ação governamental. Porém, faltava a ele o sentido instrumental e impositivo, porquanto não tinha conteúdo de economicidade, o qual esta presente e é próprio do Direito Econômico.

Conforme Aguillar, enquanto o Estado assumia preponderantemente a tarefa de prestar serviços, era natural a preponderância do Direito Administrativo. Porém, na medida em que o Estado assume a função de regulador, o Direito econômico adquire maior relevância. Isto se deu porquanto a disciplina dos serviços públicos, veiculada pelo Direito econômico, adquiriu uma feição condicionadora da atividade dos agentes econômicos, tanto por normas instrumentais, quanto pela ação da administração indireta. Haja vista que toda matéria de regulação dos serviços públicos, no que diz respeito ao estímulo, direção ou ainda repressão das condutas econômicas para determinados fins, iriam se constituir em matérias do Direito econômico.

Para Aguillar, a emergência do Direito econômico neste contexto refere-se ao fato de que ele tem a potencialidade de propiciar transformações sociais, causando significativo impacto na vida das pessoas, daí porque ele destacava a importância de se estimar os condicionantes políticos que envolvem sua atuação. Entretanto, ele criticava essa nova forma de ingerência do Estado, observando que não interessa apenas a produção do direito, segundo padrões formais constitucionalmente estabelecidos, mas também considerar de que modo ele pode expressar o exercício da cidadania.

Como instrumento de conduta, a regulação dos serviços públicos impunha, para Aguillar, o desafio de compreender que as políticas regulatórias devem vir acompanhadas de outras políticas (tais como, desconcentração regional e de renda), a fim de impedir a saturação dos mecanismos de prestação. Ela também é afetada em relação à capacidade de o Estado encarnar o interesse da população para o que implica a constituição de instâncias decisórias

que assegurem um espaço institucional para a participação do cidadão, sem o que a representação de interesses permanece dividida entre os interesses do prestador privado e dos interesses referentes à condução da própria ação econômica do Estado.

Assim, o Direito econômico é um instrumento de interferência estatal sobre a economia, relacionado ao reconhecimento do impacto relevante da atividade privada sobre a população. Seu fortalecimento é indiretamente conseqüente à falta de confirmação, na prática, das preposições liberais clássicas acerca do mercado livre. No entanto, Aguillar alertaria que o Direito econômico contemporâneo não constituía uma revolução no direito ou sistema econômico, mas um ciclo de adaptação interno ao sistema capitalista. Ele resulta da expansão da função do Estado e do direito sobre uma esfera que constitucionalmente era vedada a eles.

Ao analisar a emergência do Direito econômico, no âmbito da compreensão do estabelecimento de novas formas de controle social de serviços, Aguillar apontava que o modo de produção capitalista nascia sob dois poderosos signos em contradição, quais sejam, o princípio da livre empresa e o da liberdade de concorrência. Nessa perspectiva, o princípio da livre empresa, ou seja, a liberdade de empreender, implicava delimitação dos espaços de atuação dos agentes econômicos em face da interferência estatal.

Entretanto, convém considerar que o princípio da liberdade de concorrência implicava reconhecer que a proteção liberal aos direitos individuais não era absoluta. Desse modo, a sociedade capitalista prescrevia espaços de liberdade, dentro do qual a ação individual de empreender (industrial e comercialmente) não pode ser tolhida. Para tal, a liberdade de concorrência findaria por exigir do Estado uma ação restritiva à liberdade de iniciativa. Assim, para Aguillar, o princípio da liberdade de concorrência é um contraponto ao princípio da liberdade de iniciativa e não seu sinônimo. Posto que, o agente econômico é livre para empreender o que bem entenda, contanto que não prejudique a liberdade de outros agentes econômicos, de concorrer.

Segundo Aguillar, o âmbito da interferência do Estado, nos clássicos, se limitaria à organização estatal da economia, ainda que no sentido de embasar a idéia central do liberalismo econômico, que postulava o suprimento de necessidades sociais, processado a partir dos agentes econômicos privados. Assim, para Aguillar, a atribuição da responsabilidade à iniciativa privada para liderar o processo econômico era um *fato do Estado*, uma escolha estatal e portanto uma forma de política pública econômica.

Observamos que esse posicionamento de Aguillar, difere das explicações dos neo-institucionalistas acerca da relação Estado-economia. Pois, ele nos levar a refletir que a característica do modo de produção capitalista não é o liberalismo econômico, nem o político, mas o fato desse sistema privilegiar um mecanismo decisório que deflagra a ação individual de cada agente econômico. Nessa perspectiva, a lógica não é a das condições objetivas econômicas, mas das necessidades do sistema, de constituir um poder decisório e capacidade de sancionar políticas públicas, sem contudo negar os traços dominantes do utilitarismo.

Com efeito, para Aguillar, o mecanismo decisório tem por base o utilitarismo, que toma a busca do lucro e a negação do prejuízo, como determinante da mecânica capitalista. Visto desse modo, o liberalismo e o intervencionismo são ambos episódios circunstanciais e recorrentes de uma ideologia, que encontra sua razão de ser num processo (dito) de escolha racional entre várias possibilidades, guiado pela utilidade da escolha. Assim, a maior ou menor intervenção estatal no regime capitalista não representa tendências afirmativas ou negativas de oferecer respostas satisfatórias, mas de se recorrer à promoção de ajustes indispensáveis a preservação do sistema de mercado.

Desse modo, para Aguillar, o discurso explicativo à lógica utilitarista enuncia uma questão teórica, qual seja a de se interrogar a quem serve uma maior ou menor ação do Estado sobre os assuntos da economia. Nesta perspectiva, ele prossegue afirmando que a fragmentação e a dispersão de interesses constituem características estruturais integrantes do capitalismo. Nessa perspectiva, o ponto de fusão entre a análise política e econômica e o papel do direito reside na compreensão de qual interesse é satisfeito pelo sistema que prestigia o utilitarismo como instrumento decisório.

Aguillar observava que alguns dos chamados interesses públicos estão definidos constitucionalmente, por se entender que dessa forma nem todos interesses dos governantes poderiam ser convertidos em interesse público, bem como que a condução da coisa pública fossem por eles dirigidos. Porém, Aguillar também advertia que a definição jurídica de interesse público dependia do trato normativo dispensado à matéria. Desse modo, a legislação pode definir que determinadas questões podem ser resolvidas em nome do interesse público, bem como por qual entidade estatal. Destarte, Aguillar destacava a existência de uma relação íntima entre a forma jurídico-institucional de definir a competência para manifestar o interesse público e a democracia.

Para Aguillar, isto também implicava refletir que a defesa da cidadania é tolerada, apenas na medida em que a propriedade privada e a integridade sistêmica não sejam ameaçadas. Essa afirmação enuncia que a disposição de proteger o cidadão esbarra no limite sistêmico, que pressupõe a organização privada como a melhor forma de organizar a sociedade. Isto é mais perceptível nos países periféricos que nos países centrais, porquanto nestes últimos a estabilidade econômica se reflete em estabilidade política e social. Admitir isto implica visualizar que o direito não tem compromisso com o bem comum e impõe a necessidade de se desmistificar a crença do direito como um instrumento de satisfação social.

No âmbito do problema dos interesses, para Aguillar, o Direito econômico representa a idéia da insuficiência dos interesses econômicos privados na economia como um todo, tal qual é postulado pelas correntes liberais. Particularmente, ele se remete ao combate dos abusos praticados em regime de liberdade e às funestas conseqüências sociais daí decorrentes, que culminaram pela oposição e subordinação do interesse privado ao interesse público.

O entendimento pelo prisma do interesse supõe compreendê-lo como um elemento a mais que exerce influência no conjunto de fatores de mercado na condução de decisões empresariais. Assim, para Aguillar (1999, pág. 75), esse elemento seria então introduzido “... em nome de um ou mais interesses patrocinados pelo Estado para o fim e redirecionar interesses privados”. Nessa perspectiva, Aguillar afirmava que a presença da norma do Direito econômico estabelecia uma nova configuração de mercado, integrada pelo direito e segundo determinados interesses patrocinados pelo Estado.

A perspectiva de Aguillar nos remonta a uma abordagem dos mecanismos de resolução para o problema dos interesses difusos, na atual sociedade pluralista, acionando o Direito econômico. Posto que, para ele, os interesses tutelados pelo Direito econômico não podem ser enclausurados dentro de classes específicas, porquanto há conflitos intra-classe relativos ao papel desempenhado pelo Estado. Tão pouco pode se tratar o Estado como um bloco homogêneo, dotado de uma vontade uníssona partilhada por todos seus integrantes, haja vista a divisão dos poderes contribuir para gerar uma multiplicidade de interesses.

Especificamente, para Aguillar, o Estado capitalista lida de uma maneira complexa com os diversos interesses, por meio da função da regulação. Esta no âmbito das competências do Direito econômico, consiste no estabelecimento de um filtro sobre as ações privadas relevantes, estimulando-as ou restringindo-as, proibindo umas ou sancionando outras. A

perspectiva da assimetria de informações também está manifesta na interpretação de Aguillar, na medida em que ele observa que o uso desse filtro, pelo Estado, corresponde a um conjunto de diagnósticos dos problemas, ou seja, das informações daquilo que se constitui objeto da regulação.

Desse modo, as decisões podem implicar privilégios para parcelas da população, mas somente enquanto soluções fundadas no interesse preponderantes do Estado, no universo de possibilidades das matizes ideológicas que perpassam essa instituição e que não atende necessariamente aos interesses de todas as classes, haja vista, como diria Poulantzas, essa entidade gozar de autonomia relativa.

Isto também nos permite identificar a dificuldade de entendimento de Pzeworski, relativa a compreensão de como as correntes funcionalistas explicavam o comportamento das pessoas pela ótica do compartilhamento de valores. Para essas correntes, os indivíduos aprendiam regras e valores, internalizando-os e, posteriormente, os executavam. Mas pouco avançava na explicação de como essa visão considerava toda ação individual como um ato de execução da sociedade internalizada e por que elas consideravam que todas as pessoas estavam sujeitas às mesmas normas. Neste sentido, a abordagem dialética do Direito nos permite ir além desse mistério ao identificar a formação do direito com o estabelecimento de normas pretensamente universais.

Nesse sentido, retomamos a afirmação de Aguillar que destacava que as medidas de Direito econômico provocavam um forte impacto social e correspondiam a conformação ideológica que sobrepairava sua adoção. Para Aguillar (1999, pág. 78), as políticas veiculadas pelo Direito econômico “... *instrumentalizam determinadas concepções dos titulares do poder sobre a forma e combater este ou aquele problema social*”, com maior ou menor grau e coerência e fidelidade. Aguillar também destacaria o papel do Direito econômico contemporâneo como instrumento de revalorização de antigos mecanismos de controle dos agentes que privilegiam o papel de polícia econômica do controle de abusos.

Sendo assim, Aguillar previa que o Direito econômico não acabaria em virtude das tendências de privatização, mas seria chamado a desempenhar um papel distinto daquele que até então prevalecia. Haja vista que apesar do desejo de eliminação completa da intervenção do Estado na economia, ele se revitaliza por meio da assunção de novos papéis, reavivando ou abolindo mecanismos jurídicos diversos. Nessa perspectiva, o Direito econômico tem se

expandido e conquistado o status de instrumento relevante da organização e incremento da economia.

Todavia, Aguillar advertia também para a pluralidade conceitual do Direito econômico, a fim de ressaltar que o mesmo não adquiriu um sentido unívoco, sendo então necessário se fazer uma delimitação de seu campo de atuação. Entretanto, a despeito do pluralismo conceitual, pode-se observar a presença constante da idéia de controle da economia pelo Estado, como instrumento de sua ação regulatória. Para Aguillar (1999, pág. 93) isto ocorre porquanto “... a predominância social do discurso político privatista se dá num novo contexto histórico, no qual qualquer Estado inserido na competição comercial internacional tem tarefas indispensáveis na promoção de políticas de fortalecimento do mercado interno”.

Nessa perspectiva, Aguillar considera o Direito econômico como termômetro sensível da organização da economia capitalista. Destarte, o Direito econômico se propõe a estudar o papel que o Estado desempenha na organização jurídica da estrutura do modo de produção capitalista, particularmente no âmbito da implementação de políticas públicas. Desse modo, por meio das normas do Direito econômico, o Estado introduziria variáveis compulsórias ou facultativas ao cálculo do agente econômico, com o propósito de influenciar a tomada de decisões no exercício da liberdade de empreender, contudo no interesse do Estado.

Contudo, a implementação de tais normas de regulação econômica requer compreensão do quadro concreto da composição das forças econômicas. Assim, a necessidade do Direito se dá, na medida em que não existe convergência espontânea entre os interesses individuais de alguns ou de todos os agentes econômicos e o interesse público estatal. Destarte, para Aguillar, as regulações do Direito econômico cumprem o papel de estimular ou corrigir o rumo que a economia naturalmente adotaria na sua ausência.

Tendo estabelecido essa relação entre Estado e economia, pela abordagem das transformações do Direito, passaremos a seguir a analisar dentro da evolução do pensamento econômico, como o Estado é solicitado para cumprir diferentes papéis no sistema capitalista. Prosseguiremos a análise, levando em consideração o ponto de vista de Klaus Offe (1984). Posto que, para este autor, a formulação das políticas do Estado (nas sociedades de capitalismo avançado) é determinada através das dificuldades concretas que, por sua vez, emanam do problema de reconciliar dinamicamente os requisitos da acumulação capitalista e da sua própria legitimação (de onde depende a sua autoreprodução).

Adotaremos, na nossa análise a noção de Offe de que o Estado é o administrador das crises do capitalismo. Isto implica admitir que as crises do capitalismo são vistas como originárias do desenvolvimento de mecanismos de adaptação desse sistema, tanto internos ao mercado (monopolização/oligopolização), como através das funções ampliadas do Estado. Entretanto, não vamos adotar como referencial as teorias do desenvolvimento do capitalismo, mas uma perspectiva mais próxima ao campo das teorias das finanças públicas. Justificamos essa decisão porquanto nos interessa discutir um fundamento concreto que limita ou constringe a capacidade do Estado capitalista e o conduz a inflexões distintas no exercício de administrar as crises de acumulação, por meio das políticas econômicas que adota.

Capítulo 3 Pensamento Econômico e Ação Governamental

No capítulo anterior, vimos que a constituição de um Estado de direito implicou ascendência do Estado como ente que tem o poder de instituir direitos e obrigações. Neste capítulo buscaremos compreender a visão econômica. Esta implica tentativas de delimitar a ação estatal, por meio da discussão de sua função, relativizada conforme os efeitos que essas exercem sobre a atividade econômica privada. No âmbito das relações Estado-sociedade, observa-se que o desenvolvimento das diversas concepções de Estado (e conseqüentes formas de governo) emergiu a partir de análises sobre mudanças ocorridas nos modos de organização da vida social, política e econômica, ao longo dos séculos.

Neste capítulo procuraremos compreender as raízes do liberalismo econômico e as relações entre economia e Estado, por meio da análise das tentativas de estabelecimento das funções governamentais. Essa trajetória implica buscar nas inflexões do pensamento econômico a compreensão do papel do Estado das diferentes matrizes ideológicas. Sobretudo, tentaremos compreender os fundamentos teóricos do neoliberalismo, a fim de elucidar a retomada da restrição das ações dos governantes e o papel que jogam as políticas econômicas e, entre essas, o das finanças públicas. Posto que, elas estão inexoravelmente relacionadas aos propósitos da ação governamental. Elas constituem-se um objeto de disputa por recursos entre diferentes setores da sociedade, os quais demandam bens ou serviços.

Nesta perspectiva, iniciaremos um esforço de sistematização com o pensamento fundador de Adam Smith, seguido de outras contribuições, na tentativa de construir um referencial teórico que nos permita analisar de que maneira o processo de ruptura do padrão (estatal) de financiamento dos serviços públicos influencia a concepção de serviços públicos de infra-estrutura, no Brasil, articulando e modelando as diversas lógicas de prestação desses serviços, o qual será objeto de discussão dos capítulos quarto e quinto.

3.1 As Contribuições do Pensamento Econômico de Adam Smith: Da Crítica ao Estado mercantilista aos fundamentos básicos do sistema econômico liberal

Do ponto de vista econômico, o ponto de partida remete-se sobretudo à crítica ao Estado comercial ou mercantilista de sua época. Nesta perspectiva, Smith (1996^a, págs. 415-475) expunha as irracionalidades do sistema vigente e propõe novos rumos ao sistema comercial ou mercantil. O ponto de partida do pensamento de Smith parte de reflexões acerca das idéias que vigoravam à sua época, a qual associavam riqueza a dinheiro.

De acordo com Smith, a noção comum de que a riqueza consistia em dinheiro (ouro e prata) provinha da dupla função do dinheiro, como instrumento de comércio e medida de valor. Assim, sendo o dinheiro uma medida de valor, todas as demais mercadorias poderiam ser trocadas por uma quantidade de dinheiro. Além disto, não se poderia deixar de lado a crença de que riqueza e dinheiro eram vistos como sinônimos (*id.*).

Smith ponderava que a circulação de muito ou pouco dinheiro tinha pouca importância em uma nação isolada do resto do mundo, haja vista que a riqueza ou pobreza desse país dependeria totalmente da abundância ou da escassez das mercadorias de consumo. Além disto, questionava o pensamento comum que recomendava que esses países deveriam procurar, em tempos de paz, acumular ouro e prata com os quais poderiam manter seus exércitos e esquadras em tempos de guerra. Tal visão supunha que os países que tinham relações com nações estrangeiras e que estavam obrigados a guerrear com outros povos, só se sustentariam por meio do envio de altas remessas de dinheiro ao exterior (*id.*).

Essas observações de Smith contêm uma idéia de importância e intensidade integração e isolamento de nações entre as formas de circulação de dinheiro metálico *versus* outras formas de riqueza. Contemplam também uma tentativa de separação entre aquilo que hoje denominamos de bens de capital e bens de consumo próprio. Além disto, enfatiza uma concepção de riqueza baseada no cálculo de objetos materiais como ponto de partida para explicar a acumulação de riquezas das nações.

Smith se preocupou em analisar criticamente dois princípios da Economia Política vigente, quais sejam: 1) que a riqueza consistia em dinheiro metálico; e, 2) que os países que não possuíssem minas poderiam compensar essa desvantagem pela balança comercial. Isto é, superando as importações com o aumento das exportações. Conseqüentemente, isto implicava assumir que os dois grandes motores de impulsão ao crescimento de um país eram a restrição

a importações e o estímulo à exportação. No entanto, Smith vai além dessa compreensão.

Smith ponderava sobre eficiência da moeda metálica como meio de troca, porém discordava dos argumentos que afirmavam que exportação de ouro e prata gerava uma diminuição da quantidade de metais dentro do reino. Desse modo, Smith tentava demonstrar que a exportação de metais, desde quando não fizesse aumentar o consumo de bens estrangeiros no país, poderia ser inclusive lucrativa e geradora de mais riquezas. Ele também questionava a inocuidade das proibições de exportação de ouro e prata,⁴² para o estabelecimento de relações comerciais. (*id*).

Nesta perspectiva, Smith passaria a defender mudanças no sistema econômico vigente, do ponto de vista do aumento da eficiência econômica. Para tal, necessitava desenvolver novas bases para o sistema econômico comercial ou mercantil, para o que se esforçava em demonstrar: 1) a ineficiência das restrições à importação de mercadorias estrangeiras inclusive as que pudessem ser produzidas no país; 2) as limitações da idéia vigente de uso das vantagens cambiais (de troca) e do processo de emissão de títulos para controlar desequilíbrios da balança comercial. A citação abaixo sistematiza as idéias sobre as quais Smith construiria as bases iniciais de sua teoria econômica.

(...) os comerciantes alegavam que essa proibição não conseguiria impedir a exportação de ouro e prata, os quais saíam facilmente do país através do contrabando, em virtude de seu reduzido volume em comparação a seu alto valor. Tal exportação, diziam eles, só poderia ser evitada atendendo-se devidamente ao que chamavam de balança comercial. Sustentavam ainda que, quando a Inglaterra exportava um valor superior ao que importava, os países estrangeiros ficavam com o balanço devedor em relação a ela, dívida esta que necessariamente tinham que pagar com ouro e prata, aumentando com isso a quantidade de ouro e prata no reino. Analogamente, se o reino importasse em valor maior do que exportava, a balança comercial seria negativa para o reino em relação aos países estrangeiros, caso em que o reino seria obrigado a pagar com ouro e prata, diminuindo assim o estoque existente. Nesse caso, alegavam eles, proibir a exportação desses metais não lograria efeito; o remédio seria fazer com que tal exportação ficasse mais cara e dispendiosa. Nesse caso, o câmbio seria menos favorável ao país com balança comercial devedora, já que o comerciante que comprasse um título no exterior seria obrigado a pagar ao banco que vendesse não somente o risco natural, o incômodo e a despesa do envio do dinheiro ao exterior, mas também o risco extraordinário derivado da proibição. (SMITH, 1996^a, pág.417).

Para Smith, tais argumentos eram sólidos, na medida em que afirmavam as vantagens da exportação de metais, por meio do comércio, bem como quanto à inocuidade das proibições a esta prática. Entretanto, constituíam sofisma, porquanto se baseavam na idéia de

⁴²“Quando a quantidade de ouro e prata importada de um país supera a demanda efetiva, não há vigilância ou controle do Governo que consiga impedir sua exportação. Nem mesmo as leis mais sanguinárias de Espanha e Portugal são capazes de evitar a evasão de ouro e prata procedente desses países”. (SMITH, 1996^a, pág. 420).

que a conservação ou o aumento da quantidade de moeda metálica exigisse maior controle do governo do que quaisquer outras mercadorias úteis. Além disto, Smith considerava sofismas os argumentos que afirmavam a relação entre elevação do preço do câmbio, como medida que assegurava o aumento da balança comercial desfavorável ou de elevação da necessidade de exportação de uma maior quantidade de moeda. (*id*).

Quanto à inocuidade do papel do Governo na conservação ou no aumento da quantidade de dinheiro metálico num país, Smith discutia que na falta de matérias primas, uma indústria poderia parar, na falta de gêneros, a população poderia passar fome. Contudo, na falta de dinheiro, o escambo ou a utilização de sistemas de venda e crédito poderiam suprir a falta de dinheiro em moeda. Assim, destacava a eficiência um sistema de papel-moeda bem organizado para fazer face ao suprimento da falta de dinheiro em moeda. Nesse sentido, pode-se observar uma preocupação de natureza monetária no pensamento de Smith.

Quanto ao suposto problema do alto preço do câmbio, Smith reagia argumentando que este era desvantajoso para os comerciantes que tinham dinheiro a pagar no exterior, haja vista que eles pagariam preços mais altos pelos títulos que os estrangeiros lhes outorgavam no exterior. Entretanto, Smith não concordava que o risco de geração de despesas extraordinárias para os banqueiros, resultante da proibição da exportação de moedas metálicas, viesse necessariamente a desviar para fora a quantidade de dinheiro de um país. (*id*).

Para Smith, essa despesa seria investida no país, sem contrabandear dinheiro para fora dele. Além disto, o alto preço do câmbio funcionava como uma taxa que aumentava o preço das mercadorias estrangeiras, diminuindo seu consumo. O alto preço do câmbio levaria os comerciantes a se empenharem na busca do equilíbrio entre suas exportações e importações, a fim de encontrar a menor quantia possível sobre a qual teriam que pagar o câmbio. (*id*).

Isto conduziria Smith a investigar teoricamente como o comércio externo enriquecia um país. Particularmente, Smith discordava dos argumentos pelos quais os comerciantes se dirigiam aos decisores de sua época (parlamentares, membros dos conselhos de príncipes, nobres e aristocratas rurais), na defesa das benesses do comércio externo, bem como das solicitações de alterações de leis relativas ao comércio exterior, para atendimento de suas necessidades. Para Smith, essa classe de comerciantes conseguira desviar a atenção do Governo do controle da exportação de moedas para uma outra mais complexa e, a seu ver igualmente inútil, que era a função de zelar pela balança comercial. (*id*).

Smith analisava a demasiada ênfase dada ao comércio externo, em detrimento ao interno, em sua época, porquanto aquele primeiro fosse considerado o mais importante de todos. Embora, para Smith, o comércio interno pudesse propiciar que um capital igual gerasse uma renda máxima e criasse o máximo de empregos para a mão de obra de um país, ele só influenciaria no crescimento da riqueza de um país, na medida em que o progresso ou a decadência desse comércio pudesse influenciar a condição do comércio externo (*id.*). Nesse sentido, o comércio interno era visto como subsidiário em relação ao comércio exterior.

Observe-se que Smith não se contrapunha à idéia de que o comércio externo fosse capaz de gerar riquezas, mas sim aos postulados que lhes davam sustentação, por julgá-los desnecessários e até mesmo nefastos. Especificamente, Smith rejeitava as soluções “protecionistas” referentes ao problema do balanço de pagamentos. Nesta perspectiva, ele se diferenciava das idéias mercantilistas de seu tempo, defendendo um comércio livre entre as nações. A citação abaixo visa ilustrar a oposição de Smith a Teoria da Balança Comercial vigente, bem como a inflexão no sentido da defesa da liberdade comercial.

Quando dois lugares ou cidades comercializam entre si, essa teoria supõe que, se a balança comercial entre os dois estiver em equilíbrio, nenhum dos dois ganha ou perde, ao passo que, se a balança pender, em qualquer grau, para um dos lados, uma delas perde e a outra ganha, na proporção em que a balança se desviar de seu ponto exato de equilíbrio. Ambas suposições são falsas (...) Ao contrário, o comércio que, sem violência ou coação, é efetuado com naturalidade e regularidade entre dois lugares, sempre traz vantagem para os dois lados, ainda que essa vantagem não seja igual para ambos. (SMITH, 1996^a, pág. 467).

Observe-se que Smith entendia vantagem como o aumento do valor de troca da produção anual da terra e da mão-de-obra do país, ou seja, o aumento da renda anual de seus habitantes. Nessa perspectiva, ele defendia ardorosamente que a intervenção governamental não era necessária para garantir a satisfação das necessidades e contrapunha a necessidade da intervenção governamental à lógica do livre-comércio. Ao pensar desta forma, acreditamos que Smith proclamava uma certa independência da regulação da demanda efetiva, em relação às ações regulatórias do governo, que para ele deveriam se limitar a outras esferas, como veremos adiante.

De fato, Smith (1996^a, pág. 420) afirmava que a relação entre quantidade de uma mercadoria qualquer era regulada pela demanda efetiva. Esta compreendia a demanda daqueles “... *que estão prontos a pagar toda a renda da terra, a mão-de-obra e o lucro necessários para preparar e comercializar a respectiva mercadoria*”. Entretanto, para Smith, além do ouro e da prata, nenhuma outra mercadoria era mais regulada pela demanda efetiva,

com maior facilidade e exatidão. Isto era explicado, entre outros aspectos, face às vantagens do metalismo como meio de troca.

Além disto, Smith ponderava que, se o valor de troca da produção anual superasse o valor de troca do consumo anual, o capital da sociedade aumentaria proporcionalmente a esse excedente. Ao contrário, se o valor de troca da produção anual fosse inferior ao consumo anual, o capital da sociedade diminuiria anualmente em proporção a essa diferença ou insuficiência. Se isso ocorresse, a despesa da sociedade superaria sua renda, interferindo no seu capital. Este ao diminuir, necessariamente diminuiria com ele o valor de troca da produção anual de sua atividade (id.).

Em relação ao problema da escassez de dinheiro, Smith afirmava que o dinheiro constituía apenas uma parcela do capital nacional, ainda que fosse a mais rentável. Entretanto, em se tratando da produção anual da terra e do trabalho, o dinheiro apenas representava uma parcela mínima, destinada a comprar ouro e prata dos vizinhos. A maior parte da produção anual circulava e era consumida no seio da população (id.).

Para Smith, mesmo a maior parte do excedente que era exportado costumava ser empregada na compra de mercadorias que não fosse dinheiro. Deste modo, Smith postulava que mesmo que um país não conseguisse comprar ouro e prata, com as mercadorias destinadas a essa finalidade, uma nação não iria necessariamente a ruína, ainda que sua economia ficasse estagnada. Pois, poderia ser forçada a recorrer a qualquer meio alternativo ao dinheiro para suprir suas necessidades (id.).

Nesse contexto, Smith enunciava a existência de uma outra balança, diferente da balança comercial, referente à produção e consumo anuais. Esta poderia ser constantemente favorável a uma nação, ainda que a chamada balança comercial fosse contrária. Nesse sentido, ele admitia que seria possível uma nação importar um valor superior ao que exportasse, diminuindo gradualmente a moeda circulante, a qual poderia ser substituída por diversos tipos de papel moeda. Tal nação poderia até aumentar gradualmente suas dívidas e ainda assim aumentar, até mesmo numa proporção maior, a riqueza real desse mesmo país, ou seja, o valor de troca da produção anual de suas terras e seu trabalho (id.).

Até aqui podemos ressaltar alguns pontos do pensamento econômico de Smith. O primeiro refere-se à constatação da influência do comércio externo na produção de riqueza das nações. O segundo, decorrente do primeiro, trata da percepção que o comércio externo era

também causador dos desequilíbrios econômicos. O terceiro, decorrente da rejeição de Smith a teoria da balança comercial, diz respeito a sua descrença de que a ação do Governo trouxesse algum benefício ao desempenho econômico. O quarto ponto refere-se a gestão da moeda, ou seja, à importância de sua regulação, na promoção do equilíbrio econômico, ainda que Smith não tenha desenvolvido uma teoria monetária.

Além desses, tem-se o destaque de Smith para a balança de produção e consumo anuais no país e sua defesa à liberdade de comércio, vista como a não interferência do Governo na economia. Isto nos leva a analisar como ele interpretava a intervenção governamental e quais são os pontos importantes dessa intervenção. Tais pontos conduzem Smith a uma reflexão do papel do governo. Notavelmente, como demonstraremos a seguir, Smith não construiu um discurso vazio sobre o intervencionismo, mas propôs constrangimentos à “liberdade” da ação governamental, por meio do uso de instrumentos de controle financeiros.

Com efeito, entre outras partes de sua obra, Smith (1996^b) expõe as razões de sua desconfiança em relação à intervenção estatal, no Livro Quarto, sobre Sistemas de Economia Política. Para ele, a interferência do Governo incorria na escolha de meios inadequados (proibições ou subsídios),⁴³ na tentativa de remediar inconveniências econômicas. Outra forma de intervenção governamental criticada por Smith diz respeito aos tratados comerciais. Esses tratados criavam desigualdades entre os comerciantes dos países favorecidos e os do país favorecedor. Em alguns casos, eles implicavam diminuição do valor de troca da produção anual do país favorecedor. Entretanto, Smith ponderava que essa diminuição dificilmente representaria perda positiva, representando uma redução do ganho que o país auferiria de outra forma. Em outros casos, os acordos constituíam uma outorga de monopólio, baseado na crença de que o país outorgante poderia compensar as perdas no comércio global (id.).

Dessa forma, Smith acusava que a intervenção governamental cerceava a livre concorrência e suas benesses para a sociedade. Além disto, desconfiava que o governo se utilizava delas como formas de proteger a si mesmo e não a sociedade. A citação abaixo procura ilustrar este ponto de vista.

Em toda parte as leis relativas aos cereais podem ser comparadas às concernentes à religião. O povo se sente tão interessado naquilo que se relaciona com a sua subsistência na vida presente ou no que tange à felicidade em uma vida futura, que o governo deve atender a seus preconceitos ou preocupações, e, com o intuito de

⁴³Smith (1996^b) analisava os subsídios como um artifício instrumental, cujo preço de venda é inferior ao preço de produção. Ou seja, um preço que não repõe o capital empregado na comercialização, bem como não auferir lucros normais do capital.

preservar a tranquilidade pública, estabelecer o sistema que o povo aprova. Talvez seja por isso que é tão raro encontrarmos um sistema razoável no tocante a esses dois pontos de capital importância. (SMITH, 1996^b, pág. 42).

A citação anterior permite uma interpretação de existência de um comportamento auto-interessado do Governo, o qual para Smith significava um constrangimento ao desenvolvimento “natural” da economia. Nesse sentido, Smith defendia a idéia que o Governo deveria permitir ao indivíduo atuar com liberdade e segurança. Pois, o esforço natural de cada indivíduo, no sentido de melhorar sua própria condição, constituiria um princípio tão poderoso que por si só conduziria a sociedade à riqueza e à prosperidade, como também a superação de obstáculos criados pela “insensatez” das leis humanas (*id.*).

Neste sentido, a análise de Smith acerca das leis, concessões, subsídios e tratados comerciais nos permite identificar como o governo intervinha na atividade comercial. Por sua vez, os capítulos dedicados ao problema dos gastos e das receitas do Governo nos permitem compreender como, por meio do controle ou limites da receita e das despesas governamentais, seria possível erigir as bases do liberalismo comercial de Smith e seus seguidores.

Nessa perspectiva, os gastos⁴⁴ do Soberano ou do Estado, eram justificados pelo seu caráter meritocrático e necessariamente deveriam suprir determinadas despesas, que por sua vez exigiriam uma receita para cobri-las. Em cima desses postulados, bem como no intuito de asseverar o não-intervencionismo governamental, Smith delimitaria quais seriam as funções de governo, como uma forma específica de controle sobre os gastos e previsão de receitas dessa instituição. Desse modo, encontramos também no pensamento de Smith uma idéia de controle orçamentário, como instrumento de limitação à ação do governo.

Smith (1996^b, págs. 173-357) dedicou o Livro Quinto à teorização acerca da receita do soberano ou do Estado. Inicialmente, Smith se dedicou à explanação de quais seriam as despesas ou gastos do soberano ou Estado, especificando quais desses gastos deveriam ser cobertos pela contribuição geral ou parcial da sociedade. Nessa perspectiva, o Estado deveria ater-se a três funções: 1) proteger os membros da sociedade contra as invasões e violência de outros países independentes; 2) proteger os membros da sociedade contra a injustiça e a opressão de qualquer outro membro ou da própria sociedade, por meio da criação de uma

⁴⁴Observe-se que no pensamento de Smith o gasto do Soberano coincidia com o gasto público e era diferenciado do gasto com o sustento da dignidade do soberano, o qual representa apenas uma parcela do gasto público. Essa separação é necessária para distinguir as coisas do magistrado (do rei), das coisas da sociedade (do reino). No futuro, acreditamos que significaria também a base da separação entre consumo do governo do gasto do governo.

administração judicial exata; e, 3) criar e manter certas instituições e executar determinadas obras públicas,⁴⁵ as quais os indivíduos não tivessem interesse em criar ou manter, porquanto seus lucros não pudessem compensar seus gastos. (*id.*). Neste sentido, dentro da concepção liberal de Smith, o Estado deveria ser um agente passivo, posto que ele nada mais é que um mero subsidiário do crescimento econômico.

Em relação aos gastos com a defesa, Smith observava as necessidades e vantagens de se constituir um exército efetivo e bem organizado. Particularmente, ele ponderava que o dispêndio com armas de fogo, na guerra moderna, concedia uma vantagem à nação que podia gastar mais, favorecendo assim as nações mais ricas e civilizadas. Já os gastos com a justiça decorriam do fato de o governo civil supor uma certa subordinação, para que se pudesse prevalecer o princípio de proteção à propriedade (*id.*).

Além disto, considerava a possibilidade de não haver cumprimento da justiça, na suposição de cobertura dos serviços decorrentes da administração judicial com a renda privada, a exemplo do pagamento dos juízes. Em relação às instituições e obras públicas, o caráter meritório dessas era proveniente de sua funcionalidade, no sentido de facilitar o comércio da sociedade e ao comércio em geral. Por fim, Smith admitia o gasto despendido com o sustento da dignidade do magistrado supremo, separada daquela destinada ao cumprimento de seus deveres, decorrente de seu status social e variável conforme os diferentes períodos de prosperidade, como também das diversas formas de governo (*id.*).

Nesse capítulo, Smith discorre longamente sobre as características de duas formas de organização comercial, distinguindo-as como companhias regulamentadas e companhias de capital acionário. Supomos que tal distinção seja também a base sob a qual Smith iria refletir acerca de quais instituições e obras públicas eram funcionais ao bom funcionamento do comércio da sociedade e em geral.

As companhias regulamentadas assemelhavam-se às corporações de ofícios, constituindo uma espécie de monopólios ampliados do mesmo tipo. Nelas predominava o espírito corporativo e admitiam quaisquer pessoas, desde que fossem qualificadas, pagassem as taxas e se submetessem aos regulamentos. Além disto, nas companhias regulamentadas,

⁴⁵Embaixadas, criação e manutenção de estradas públicas e mecanismos de cobrança de taxas, à exemplo dos pedágios. Entretanto, Smith (1996^b), observava que o montante recolhido na cobrança de pedágios nem sempre se destinava unicamente a essa finalidade, sendo utilizado para financiar outras necessidades e ou urgências do Estado ou serviços como o postal. Neste sentido, Smith temia que o uso recorrente dessa prática pudesse, ao invés de facilitar, prejudicar o comércio.

seus membros operavam à suas próprias custas, assumindo seus próprios riscos (*id.*).

Tais companhias tinham um espírito de monopólio e uma funcionalidade, atribuída por Smith, de funcionarem como agentes criadores de barreiras à entrada de novos comerciantes. Assim, a maior ou menor rigorosidade desse tipo de monopólio estava creditada às características setoriais ou ainda às vicissitudes do comércio que administravam. Quando a lei as impediu de agir dessa forma, elas se tornaram inúteis e destituídas de significado (*id.*).

Smith também analisava os diretores dessas companhias. Para ele, esses diretores não tinham interesse particular na prosperidade do comércio em geral. Ao contrário, muitas vezes viam como funcional o declínio de determinadas atividades, porquanto constituísse em uma vantagem a seus negócios privados. Isto acontecia pelo fato deles não administrarem nenhum capital comum, a não ser a renda proveniente das taxas de admissão e dos direitos de corporação relativos às operações comerciais da companhia (*id.*).

De modo distinto, o que caracterizava as companhias de capital acionário era o fato de cada membro ser responsável pelos lucros e perdas, na proporção de sua fração na formação do capital acionário da organização. Tal característica impunha um comportamento diverso da dos diretores das companhias regulamentadas. Em primeiro, tornava os diretores mais cuidadosos e continuamente mais atentos aos interesses de manutenção das condições gerais do processo de comercialização, a exemplo das fortificações e guarnições, as quais garantiam a segurança para o exercício das atividades. Em segundo, permitiam a participação de pessoas as quais não lidavam necessariamente com a administração, os acionistas, mas que garantiam o aporte de recursos financeiros⁴⁶ (*id.*).

Entretanto, Smith também analisava esse fato como um fator que poderia gerar ineficiências. A citação abaixo ilustra a análise de Smith acerca das vantagens e desvantagens das companhias de capital acionário, bem como suas preocupações e crítica quanto ao desempenho dos diretores e dessas companhias, com conseqüências nefastas ao comércio.

Os negócios de uma companhia de capital acionário sempre são administrados por um grupo de diretores. Na verdade, este muitas vezes está subordinado, sob muitos aspectos ao controle de uma assembléia geral de acionistas. Entretanto, a maioria destes raramente tem a pretensão de entender o que quer que seja dos negócios; e, quando o espírito de facção não vem eventualmente a prevalecer, eles não se preocupam com os negócios da companhia, senão que recebam satisfeitos os dividendos semestrais ou anuais, da forma que os diretores considerarem

⁴⁶Para Smith (1996^b), a esses só interessavam os resultados. Desse modo, permitiam uma liberdade aos diretores na administração dos negócios, bem como assegurava a formação de capitais para realização dos empreendimentos.

conveniente. Esta isenção total de incômodo e risco, além de se tratar de uma soma limitada, incentiva muitas pessoas, que de alguma forma arriscariam suas fortunas, em alguma associação privada, a se aventurar em companhias por ações. Em razão disto, tais companhias costumam atrair capitais muito maiores que qualquer outra associação privada. (...) Entretanto, sendo que os diretores de tais companhias administram mais do dinheiro dos outros que do próprio, não é de esperar que dele cuidem com a mesma irrequieta vigilância com a qual os sócios de uma associação privada cuidam do seu. Como os administradores de um homem rico, eles têm a propensão a considerar que não seria honroso para o patrão atender a pequenos detalhes, e com muita facilidade dispensam esses pequenos cuidados. Por conseguinte, prevalecem sempre e necessariamente a negligência e o esbanjamento, em grau maior ou menor, na administração dos negócios de uma companhia. É por isso que as companhias de capital acionário para o comércio exterior raramente têm sido capazes de sustentar a concorrência contra aventureiros privados. Conseqüentemente, poucos êxitos têm obtido sem qualquer privilégio de exclusividade, geralmente têm administrado mal o comércio. Com tal privilégio, além de administrar mal, têm limitado o comércio (SMITH, 1996^b, pág. 214).

Baseado na observação, Smith creditava às companhias de capital acionário quatro tipos de atividades, que constituíam os únicos tipos de comércio, não dotados de privilégios, que pareciam ser explorados eficientemente por essa forma de organização: 1) o comércio bancário; 2) o de seguros; 3) a construção e manutenção de obras públicas, especificamente passagens e canais navegáveis; e, 4) a atividade de fornecer o abastecimento de água a uma grande cidade. A escolha desses quatro tipos baseava-se no argumento de que a características de tais comércios requeriam que todas as operações possam ser reduzidas a rotinas (*id.*).

Por sua vez, Smith creditava às companhias regulamentadas uma maior eficiência nos negócios relativos ao comércio externo. Nesse sentido, pode-se dizer que o critério que Smith utilizava para distinguir as diferentes performances de eficiências dessas formas de organização tinha uma correspondência com as necessidades de concentração de um maior volume de capital, superior àquele compatível com as fortunas de pessoas privadas, bem como que houvesse pouca diferenciação em sua operacionalidade, ou ainda que tivesse uma finalidade social ou grande utilidade geral, como nos casos dos serviços/bens coletivos (*id.*).

Neste sentido, pode-se afirmar que as companhias de capital acionário tinham alguma funcionalidade enquanto modo de organização para determinadas instituições públicas ou suprimento de algumas necessidades coletivas de utilidade geral, que viessem a melhorar as atividades comerciais.⁴⁷ Desse modo, Smith subordinava todos os demais sistemas da vida social ao econômico, na construção de sociedades autônomas de comércio livre (*id.*).

⁴⁷O destaque que damos a essas formas organizacionais, presentes na concepção de Smith, diz respeito ao fato delas nos permitir uma analogia relativa às formas de organização da prestação de serviços públicos. Com efeito, resguardadas as diferenças históricas, os modelos atuais de exploração de serviços tanto se enquadram em uma e noutra forma. Por exemplo, os transportes se assemelham a forma organizacional das companhias regulamentadas, enquanto os serviços de geração de energia e abastecimento d'água guardam semelhanças às das companhias de capital acionário.

Voltando ao caráter meritocrático e funcional das instituições públicas, observe-se que Smith analisa a educação, como instrução, inspirando-se na educação marcial da Antigüidade Greco-romana, transpondo-a, por analogia, para o desenho institucional de provisão de educação do cidadão da sociedade do comércio livre. Neste sentido, apesar de considerá-la de grande utilidade pública, dentro de sua lógica de funcionalidade a atividade comercial, Smith não postulava que o governo assumisse tais atividades em sua totalidade (*id.*).

Ao contrário, para ele, assim como ocorrido na Antigüidade, uma vez criadas, tais instituições deveriam funcionar por si mesmas. Para Smith, caberia ao Estado garantir ou constranger os cidadãos a se educarem, porquanto haveria o benefício de torná-los mais ordeiros. Nesta perspectiva, a educação era funcional a ordem e se constituía numa instituição de “domesticação” do povo,⁴⁸ a serviço da manutenção do *status quo*, ainda que pudesse proporcionar alguma mobilidade social, para determinados indivíduos, os quais constituiriam os profissionais do comércio. A citação abaixo, procura ilustrar essa idéia.

Acontece, porém, que o Estado auferir certa considerável vantagem da instrução do povo. Quanto mais instruído ele for, tanto menos estará sujeito às ilusões do entusiasmo e da superstição que, entre as nações ignorantes, muitas vezes dão origem às mais temíveis desordens. Além disso, um povo instruído e inteligente sempre é mais decente e ordeiro do que um povo ignorante e obtuso. As pessoas se sentem, cada qual individualmente, mais respeitáveis e com maior possibilidade de ser respeitadas pelos seus legítimos superiores e, conseqüentemente, mais propensas a respeitar seus superiores. Tais pessoas estão mais inclinadas a questionar e mais aptas a discernir quanto às denúncias suspeitas de facção e sedição, pelo que são menos suscetíveis de ser induzidas a qualquer oposição leviana e desnecessária às medidas do governo. Nos países livres, onde a segurança do Governo depende muitíssimo do julgamento favorável que o povo pode emitir sobre a conduta daquele, sem dúvida deve ser sumamente importante que este não esteja propenso a emitir julgamentos precipitados ou arbitrários sobre o Governo (SMITH, 1996^b, pág. 249).

De fato, pela dimensão de seu caráter meritório, Smith postulava que algumas instituições, bem como obras públicas, que beneficiassem toda a sociedade, pudessem ser cobertas pela contribuição geral de toda a sociedade. Entretanto, com igual justiça e até mesmo vantagem, essa despesa poderia ser paga exclusivamente por aqueles que auferem benefício imediato, ou pela contribuição voluntária daqueles que delas necessitam (*id.*).

Observa-se então que na concepção de Smith há elementos para uma classificação dos chamados serviços públicos, na perspectiva da escolha de quais desses serviços poderiam ser objeto de um financiamento público. Particularmente, estão presentes os princípios da

⁴⁸Além da educação (filosófica-científica), a qual possibilitava erigir uma moral desprenhada daquelas fundadas nas crenças religiosas, Smith (1996^b) considerava a necessidade de divertimento como fatores que promoveriam a ordem social.

eficiência organizacional, da conveniência, essencialidade e o da individualização. Entretanto, mesmo considerando o caráter meritocrático que leva um serviço a se tornar objeto do gasto público, a concepção de Smith permite uma distinção entre serviços essenciais (justiça e defesa) e serviços de utilidade pública (obras e outras instituições de interesse público). Estes últimos, considerados convenientes e/ou vantajosos, deveriam ser obrigatórios, mas por sua natureza, ou seja, pela possibilidade de auferir vantagens privadas, poderiam ter seus custos cobertos, tanto pelo Estado, quanto por aqueles que deles obtém um benefício privado.

Tendo distinguido o que era objeto e a composição do gasto público, Smith dedicou-se à compreensão de quais seriam os métodos mais eficientes para fazer com que toda a sociedade contribuísse, considerando as vantagens e inconveniências de cada um deles. Particularmente, esse capítulo analisa a questão dos impostos sobre produção, renda da terra, aluguéis e lucro de aplicações específicas de capital. A importância dessa análise se justifica no fato dela ter gerado várias concepções acerca das fontes de financiamento das necessidades públicas.

Para Smith, a receita destinada, a pagar as despesas com a defesa da sociedade, manutenção da dignidade do chefe supremo da nação e outras despesas necessárias do governo, para as quais a Constituição do Estado não havia previsto de forma específica, deveriam ser retiradas, de algum fundo pertencente exclusivamente ao soberano ou Estado ou então do rendimento do povo. Tais fundos poderiam consistir em capital ou terras (*id.*).

Em várias passagens Smith se refere à Antigüidade Greco-Romana, com admiração sobre o fato de a sociedade se manter independente da receita do Estado. Em relação à análise dos estados europeus, Smith identificava o Estado às vezes como uma espécie de comerciante (nem sempre bem-sucedido) que, com o uso de suas posses, as empregava em alguma atividade que lhe rendesse algum retorno.⁴⁹ Noutras vezes, caso tivesse juntado algum tesouro, como um agente credor que emprestava suas divisas a nações endividadas ou aos próprios súditos (*id.*).

Entretanto, Smith ponderava sobre a natureza instável e perecível do estoque e do crédito, dessas formas de financiamento público. Posto que, elas conferiam uma certa instabilidade, própria da natureza desse tipo de receita. Desse modo, ele concluía que tanto o

⁴⁹A exemplo dos serviços postais, os quais constituíam o único empreendimento comercial de sucesso administrado por todos os governos. Os serviços postais "... representavam um empreendimento comercial propriamente dito. O Governo adianta a despesa necessária para implantar as diversas agências de correio para comprar ou alugar cavalos ou carruagens necessárias, sendo ressarcido com grande lucro pelas taxas pagas pelas correspondências e demais artigos transportados." (SMITH, 1996^b, pág. 276)

capital público, quanto as terras públicas constituíam fundos inadequados e até mesmo insuficientes para cobrir as despesas necessárias a um país grande e civilizado. Nesse sentido, ele afirmava que a maior parte da despesa deveria ser paga por taxas ou impostos. Isto, por sua vez, implicava fazer com que o povo contribuísse com uma parte de seu próprio rendimento privado (*id.*).

Como os rendimentos dos indivíduos advinham de três fontes básicas, quais sejam: renda, lucro e salários, todos os impostos deveriam recair sobre cada um deles. Além disto, deveria se cobrar impostos que recaíssem sobre todos eles juntos (impostos de capitação e sobre bens de consumo). Antes porém de detalhar o exame sobre os impostos, Smith enunciou quatro princípios referentes à cobrança dos impostos em geral.

Apesar de admitir a necessidade da cobrança de impostos, na composição da renda pública, Smith expressa, no quarto enunciado, suas restrições à cobrança de impostos. Estas se remetem a seu planejamento, às dificuldades, desestímulos de atividades e até mesmo quanto à extinção de fundos (privados) e dos benefícios que esses prestavam à coletividade. Além disto, ponderava sobre os problemas da sonegação e dos constrangimentos morais.

Desse modo, afirmava que “... devido a um ou outro desses quatro métodos inadequados de impor ou recolher tributos, que muitas vezes acarretam muito mais incômodos para as pessoas que benefícios para o soberano” (SMITH, 1996^b, pág. 248). Diante disto, Smith passaria a analisar alguns impostos, no intuito de mostrar que os esforços das nações, em relação à cobrança de impostos, não têm sido sempre bem sucedidos sob o aspecto da justiça e da utilidade. Nessa perspectiva, pode-se afirmar que Smith interpretava a tributação sob a ótica dos impactos negativos ao processo de acumulação.

Além do problema da tributação, Smith dedicou-se também a análise do problema do endividamento público. Ele procurou refletir sobre as razões e causas que induziram quase todos os governos modernos (de sua época) a hipotecar parte de suas rendas ou contrair dívidas, bem como os efeitos dessas dívidas sobre a produção anual da terra e do trabalho da sociedade. Inicialmente, Smith atribui o endividamento à falta de parcimônia nos tempos de paz que impõe a necessidade de contrair dívidas em tempos de guerra . Além disto, apontava que as necessidades do Estado faziam com que, na maioria das vezes, o Governo viesse a tomar empréstimos, em condições extremamente vantajosas para o mutuante (*id.*).

Smith também refletia que um país que tivesse abundância de comerciantes e

manufatores contaria necessariamente com enorme volume de capital privado à disposição, se quisessem, para emprestar ao Governo. Entretanto, ele também ponderava que o sustento dessas atividades requeria uma certa confiança na justiça do Governo.

O comércio e as manufaturas raramente podem florescer por muito tempo em um país que não tenha uma administração da justiça normal, no qual a fidelidade nos contratos não seja garantida por lei e no qual não se possa supor que a autoridade do Estado seja regularmente empregada para urgir o pagamento das dívidas por de todos aqueles que tem condições de pagar (SMITH, 1996^b, pág. 360).

Assim, para Smith, num ambiente de confiança, a mesma pré-disposição que tinham os comerciantes e manufatores de entregarem suas propriedades à proteção de um Governo particular, em condições normais, levava-os, em ocasiões extraordinárias, a confiar ao governo o uso de sua propriedade. Essa confiança se remetia tanto às condições de segurança, como também estava aliada às vantagens que o Estado oferecia a seus credores, tal como a transferência das garantias, que possibilitava a venda vantajosa da fiança, por um preço superior ao de compra (*id.*).

Smith criticava então que isto fazia com que o Governo de tal Estado ficasse muito propenso a confiar na capacidade de disposição de empréstimo de seus cidadãos, dispensando-se da obrigação de economizar. A consequência disto era o aumento da dívida, para com particulares, que oprimiam as nações e que, para Smith, as levaria à ruína, no longo prazo. Particularmente, Smith apontava sua inconformidade a essa prática, porquanto ao exaurir os recursos disponíveis, o Governo era obrigado a ceder ou hipotecar uma determinada parcela da receita pública para pagamento da dívida (*id.*).

Já àquela época, a gestão da dívida se baseava no cumprimento de obrigações, no curto e no longo prazo. Segundo Smith, o pagamento no curto prazo supunha a existência de fundos para pagar, no prazo fixado, tanto o principal, quanto os juros. Por sua vez, no longo prazo, supunha-se existência de fundos apenas para pagar os juros, ou uma anuidade perpétua equivalente aos juros, ainda que o Governo tivesse a liberdade para resgatar a qualquer momento essa anuidade, restituindo a soma principal que tomara emprestado. O resgate da dívida no curto prazo supunha uma antecipação da arrecadação. Já no longo prazo, implicava a constituição de um fundo perpétuo (*id.*).

A grande inconformidade de Smith com a situação e práticas gestão do endividamento-empréstimo público advinha do fato de que essa prática constituía uma causa para ineficiência do uso dos tributos, na composição da receita pública. Para Smith, tais recursos eram

exauridos, mesmo antes de tornarem-se úteis, ou seja, cumprir suas finalidades. A citação abaixo ilustra esta idéia.

Na Grã Bretanha, os impostos anuais sobre a terra e sobre o malte são normalmente antecipados cada ano, em virtude de uma cláusula do empréstimo constantemente inserida nas leis que os impõem. O Banco da Inglaterra geralmente empresta a juros que, desde a Revolução, tem variado de 8% a 3%, o montante correspondente a esses tributos, e recebe um pagamento à medida que os impostos são arrecadados. Se houver um déficit – o que sempre ocorre -, tomam-se providências para possibilitar os suprimentos do ano seguinte. A única seção considerável da receita pública que ainda permanece livre da hipoteca é assim, regularmente exaurida antes de ser recolhida. Como um perdulário imprevidente, cujas necessidades urgentes não lhe permitem esperar o pagamento regular de sua receita, o Estado adota constantemente a prática de emprestar dinheiro de seus próprios ecônomos e agentes, e de pagar juros para utilizar o próprio dinheiro. (SMITH, 1996^b, pág. 362).

Smith acusava que, em conseqüências das leis, gradativamente, a maior parte dos impostos, anteriormente antecipados para honrar as obrigações de curto prazo, se tornara em obrigações perpétuas. Particularmente, ele acusava que o objetivo dessa prática consistia em pagar apenas os juros do dinheiro e não o capital emprestado, por meio de sucessivas antecipações retiradas dos fundos que, por sua vez, eram provenientes de impostos (*id.*).

Nessa perspectiva, os fundos tornavam-se insuficientes e (insofavelmente) perpétuos. Isto também implicava buscar uma maior cobertura futura, não tanto pelo aumento da carga tributária, a qual era evitada em face aos conflitos sociais e políticos que causavam, mas pela má aplicação dos fundos de amortização, sem contudo resolver o problema (crônico) do endividamento. Por tal motivo, Smith acusava os fundos públicos de constituírem a fonte para um gasto Governamental improdutivo. Pois, pelo fato de se sustentarem na emissão de títulos públicos, representavam, na visão de Smith (1996^b, pág. 374), “(...) a destruição anual de algum capital existente anteriormente no país, com o desvio de uma parcela da produção anual, anteriormente destinada a manter mão-de-obra produtiva para manutenção de mão-de-obra improdutivo.”

Desse modo, para Smith, todo gasto governamental pago com a emissão de títulos era improdutivo. Essa forma de financiar as despesas do Governo, não apenas destruía o capital velho, como também impedia a aquisição de um capital novo, como era feito no método de financiar as despesas com a receita arrecadada no período de um ano. Com isto Smith inaugura um debate, no âmbito do pensamento econômico, sobre gastos produtivos e improdutivos, bem como sobre o papel do endividamento público no crescimento econômico.

De fato, Smith identificava duas causas ao crescimento do endividamento público. Uma

delas era decorrente da guerra, que onerava demasiadamente o Estado, particularmente, pela necessidade de cobertura de serviços “improdutivos”. A outra era relativa à manutenção do comércio com as colônias. A gestão do comércio externo implicava gestão da titulação oficial da moeda, a qual apresentava duas dificuldades.

A primeira decorria do fato que a conversibilidade monetária, em proporção desigual (desvalorização), representava um risco e diminuição do crédito privado, com conseqüências para o uso desse instrumento como forma de financiar o gasto público. Ainda assim, Smith não via no problema da titulação oficial da moeda (conversão de dinheiro metálico para moeda fiduciária ou mercadoria), a causa para escassez de dinheiro, mas decorrente das diferenças e grau de deficiências do sistema de tributação adotado pelas colônias inglesas e demais países com quem a Inglaterra comercializava (*id.*).

Assim, as deficiências dos sistemas de tributação constituíam a segunda dificuldade na gestão da oferta de dinheiro. Smith elogiava o sistema tributário da Inglaterra, mas tecia considerações críticas aos de suas colônias, bem como de outros países. Entretanto, ponderava que, mesmo sendo um sistema eficiente, o sistema tributário inglês não era suficiente para conferir ao Governo uma liberdade de ação na gestão do saldo da balança comercial. Particularmente, Smith criticava a irregularidade e as dificuldades com que as diversas colônias efetuavam o pagamento de seus débitos, gerando desequilíbrios. Ele atribuía essas irregularidades ao excesso e desnecessário espírito empresarial, bem como a avidez de enriquecimento de seus comerciantes e fabricantes (*id.*).

Nessa perspectiva, Smith sugeria que o Império adotasse medidas que impedissem a malversação e má gestão dos pagamentos. Caso contrário, sugeria radicalmente que o Império abrisse mão das colônias, argumentando que ele não era capaz de suportar as despesas com equipagem para manutenção das colônias e, também, considerando os altos custos e inutilidade de uma guerra. Nesse sentido, pode-se dizer que Smith propunha, de uma forma radical, um ajuste dos gastos à receita do Império, possivelmente em face de não visualizar uma forma de interferência prática ordenadora e disciplinadora do controle orçamentário.

O pensamento de Smith é inaugural, no sentido que suas idéias ainda perpassam os fundamentos que orientam as ações de governos dos clássicos aos contemporâneos. Particularmente, sua obra influenciou doutrinas econômicas socialmente conservadoras, fundadas na crença que enfatiza as benesses de uma economia de mercado concorrencial. Seu

desagravo contra as idéias dos fisiocratas e dos mercantilistas fizeram-no esboçar uma postura ideológica de descrença da ação governamental.

Sobretudo, Smith via a ação governamental como algo que tendia alocar mal o capital e diminuir o bem-estar econômico. Nesta perspectiva, para Smith, somente os mercados livres e em concorrência dirigiam o emprego de capital para agricultura, comércio e indústrias, onde ele fosse mais produtivo. Desse modo, ele enfatizava as benesses da ação reguladora da instituição mercado, ainda que, em vários trechos de sua obra, ele se deparasse contraditoriamente com os problemas decorrentes do *laissez faire*.

Entretanto, para não confrontar a sua própria doutrina, ele culminava por atribuir tais contradições ao “excessos de egoísmos” de alguns agentes privados. Nesse sentido, sua obra ainda que importante é permeada de subjetivismo. Além disto, o modo pelo qual ele analisa o papel do comércio externo, expõe uma fragilidade de sua obra em oferecer respostas aos novos problemas decorrentes daquela atividade. Provavelmente, porquanto isto fugisse, em complexidade, da capacidade analítica do funcionamento de um mercado diferenciado da sua experiência prática de organização de mercado interno. Assim, Smith sistematiza pontos importantes para o desenvolvimento da economia política, mas sua obra permanece inacabada.

Entre suas contribuições destacamos: a) a visão das causas externas do endividamento público (comércio-moeda); b) a visão do endividamento público, como um mecanismo desestruturador e potencializador do desequilíbrio orçamentário, implicando aumento da carga tributária e comprometimento da arrecadação futura; c) a necessidade de manutenção de um sistema fiscal eficiente e de um aparato público para administrá-lo; d) ênfase no caráter meritocrático e funcional das obras e instituições públicas; e) a idéia do princípio do benefício, que implica dever o executivo de uma administração local ou provincial manter as obras públicas, em face que elas não geram renda para sua própria manutenção, mas de acordo com sua receita; f) os problemas pertinentes à gestão da moeda.⁵⁰

Atribui-se a Smith a criação dos princípios liberais, embora isto seja uma construção coletiva e também inacabada. Desse modo, passaremos a contribuições de outros pensadores, a fim de constituir um referencial teórico, que proverá um suporte analítico, sob o qual

⁵⁰Lembrando que Smith não assume a gestão da moeda como objeto de sua análise. Na verdade, ele a atribui a problemas na gestão do sistema tributário.

poderemos debater os caminhos das inflexões do padrão de financiamento dos serviços públicos de infra-estrutura, no Brasil. Não pretendemos sumarizar a totalidade dos pensamentos dos demais autores, como fizemos com Smith, mas destacar neles aspectos importantes referentes ao entendimento da ação governamental.

3.2 **As Contribuições do Pensamento Econômico de David Ricardo: Da crítica à tributação a gestão da quantidade de dinheiro**

Segundo Ricardo (1982), o produto da terra se dividia em três classes da sociedade, quais sejam: o proprietário da terra, o dono do capital e os trabalhadores. Em diferentes estágios da sociedade, as proporções do produto final da terra, destinadas a cada uma daquelas classes, seriam essencialmente diferentes e sob a forma de renda, lucro e salário. Assim, para Ricardo, o principal problema da economia política era a determinação de leis que regiam a distribuição do produto final da terra. Isto implicava analisar um conjunto de variáveis que influenciavam a determinação do produto, quais sejam: fertilidade do solo; a acumulação de capital; população, habilidade e engenhosidade e instrumentos empregados na agricultura.⁵¹

Uma das maiores demonstrações de desagravo de Ricardo à ação governamental, tem como pano de fundo a sua oposição à lei dos cereais. Para ele, como a acumulação tinha como objetivo o lucro, a queda dos lucros acarretava uma queda do ritmo em que o capital era acumulado, na medida em que diminuía o ritmo de emprego. Desse modo, a proibição de importação de cereais, pelo Governo, levava o setor agrícola a usar terras cada vez menos férteis. Isto diminuía os lucros e, se mantido por um longo tempo, interromperia o progresso econômico (*id.*).

Nesse sentido, para Ricardo, as ações do Governo não beneficiavam a agricultura, mas a classe dos proprietários fundiários, que se apoderavam de uma parcela cada vez maior do produto global, sacrificando a acumulação do capital e o progresso da Grã Bretanha. Além das *Corn Laws*, Ricardo também criticava o processo de tributação. O endividamento público e a política monetária de sua época, os quais eram apontados como promotores de inflação.

As críticas de Ricardo tinham como suporte analítico sua teoria do valor, na qual ele procurava entender como se formavam as diferentes taxas de lucro. Para ele, não era o valor

⁵¹Os argumentos de David Ricardo são construídos na crítica das obras de Adam Smith e Say, bem como de sua experiência de parlamentar e financista.

que determinava o preço, mas as variações de produtividade, do tempo de trabalho, em relação ao preço de produção. Conforme Ricardo, a noção de que o tempo de trabalho determinava o valor das mercadorias se aplicava tanto ao trabalho invertido na produção dessas mercadorias, quanto ao trabalho já contido previamente nas matérias primas, máquinas e equipamentos. Assim, a proporção de capitais constantes não afetava diretamente o valor das mercadorias, nem a quantidade relativa de trabalho para produzi-las, mas determinava uma variação na quantidade de lucro, resultando a diferença entre preços e valores. Com isso, ele estabelecia uma correlação entre lucro, preços e salários (*id.*).

Nessa perspectiva, Ricardo conseguia explicar de que modo a tributação afetava os fundos destinados ao consumo produtivo, cujo volume regulava o crescimento das atividades produtivas de cada país, gerando uma escassez de dinheiro. Desse modo, ele afirmava que, qualquer aumento de imposto desacompanhado de um aumento correspondente na produção ou da diminuição do consumo improdutivo, resultaria numa diminuição dos fundos destinados ao consumo produtivo. A citação abaixo ilustra essa idéia.

Se o consumo do Governo aumentar graças à criação de impostos adicionais, mas se isso for obtido pelo aumento da produção ou por uma redução do consumo da população, tais impostos recairão sobre o rendimento, e o capital nacional permanecerá intacto. Porém, se a produção não aumentar ou diminuir o consumo improdutivo por parte da população, os impostos necessariamente recairão sobre o capital, isto é, eles reduzirão os fundos destinados ao consumo produtivo. (RICARDO, 1992, pág. 113).

Ricardo (1982, págs. 113-181) aprofundou as críticas de Smith acerca da cobrança de impostos. Para ele, os impostos constituíam parte do produto da terra e do trabalho posta à disposição do Governo, pagos pelo capital ou pelo rendimento do país. Para ele, qualquer imposto que tivesse como efeito a elevação dos salários, seria pago com a redução dos lucros. Nesse sentido, os impostos sempre tenderiam a reduzir o ímpeto da acumulação,⁵² na medida em que todos os impostos incidiam sobre o capital ou sobre o rendimento.

Por meio da crítica da tributação, Ricardo avançava sobre o subjetivismo da concepção de Smith, que atribuía a escassez de dinheiro às deficiências do sistema tributário, na medida em que, ele proporcionava bases empíricas mais concretas para explicação desse problema. Particularmente, para Ricardo (1982, págs. 113-181), o efeito dos impostos era nefasto

⁵²A propósito da acumulação, para Ricardo (1982, pág. 102), esta se dava de duas formas. A primeira era pela geração de uma poupança, decorrente do aumento dos rendimentos. A segunda era pela redução do consumo.

quando ele causava o aumento do preço de todas as demais mercadorias.⁵³ Haja vista, que isto tinha efeitos similares ao da redução do valor do dinheiro. Isto, por sua vez, o levaria a refletir sobre a moeda.

Segundo Singer (1982), o custo elevado da atividade bélica ao pesar sobre o erário público suscitou problemas monetários. Isto fez com que o Banco da Inglaterra cedesse à pressão da demanda governamental, motivada pelas necessidades de subsidiar e prover empréstimos, causando um ciclo inflacionário. Nessa circunstância, Ricardo atribuía a alta dos preços e, particularmente, do ouro, ao processo de emissão de notas inconvertíveis. Para tal, passaria a defender a regulação do preço do dinheiro, por meio da regulação da conversibilidade monetária entre moeda-papel e sua equivalência em ouro.

Ricardo (1982, págs 239-249) considerava a moeda-papel como um meio mais eficiente de pagamento. Porém, ponderava que sua abundância causava prejuízos à economia como um todo. Assim, ele defendia a necessidade de salvaguardar os possuidores do dinheiro contra a desvalorização da moeda, por meio do controle sobre a emissão do papel-moeda. Nesse sentido, o ponto mais importante na questão da emissão do papel-moeda consistia na exata compreensão dos efeitos resultantes do princípio de limitação da quantidade. A citação abaixo visa ilustrar a visão de Ricardo sobre a relação quantidade de dinheiro em circulação.

A quantidade de dinheiro (...) utilizada em cada país, depende do seu valor (...)

O dinheiro em circulação jamais pode ser tão abundante que se torne excessivo, pois, ao diminuir seu valor, na mesma proporção aumenta sua quantidade, e, ao aumentar seu valor diminui a quantidade. (RICARDO, 1992, pág. 239).

Em relação à quantidade de papel-moeda, Ricardo observava que, desde que o Estado não detinha mais o monopólio sobre a cunhagem/emissão de moedas, o numerário de papel-moeda ou moeda metálica poderia aumentar. Pois, não tendo poder sob a circulação, qualquer tentativa de desvalorização ou de diminuição do valor da moeda, por parte do Estado, seria ineficiente, haja vista que os bancos poderiam reagir no sentido contrário (*id.*).

Diante disto, Ricardo declarava sua preocupação relativa aos poderes excessivos que tinham as autoridades bancárias de regular a seu bel-prazer o preço do dinheiro. Assim, ele defendia a necessidade de se utilizar a conversão de notas em ouro, como freio e forma de

⁵³Entretanto, Ricardo (1992) ponderava que alguns impostos produziam efeitos em maior grau que outros. Assim o grande problema não estava tanto nos produtos, sob os quais incidiam, mas na magnitude total de seus efeitos, tomada em conjunto. Desse modo, para ele, talvez as mercadorias mais apropriadas para serem tributadas, fossem aquelas que pudessem ser produzidas com maior facilidade e cujo preço não fosse regulado pela quantidade de trabalho, mas pela preferência, gosto ou pelo poder de compra dos trabalhadores.

controle sobre a emissão de papel-moeda. Nessa perspectiva, dever-se-ia retornar a um padrão monetário plenamente conversível, como forma de evitar a desvalorização da moeda, qual seja – o padrão ouro. Nesse sentido, Ricardo propunha a regulação da quantidade de circulação do papel-moeda, por meio de seu lastreamento em moeda metálica (*id.*).

Isto impunha outra questão, qual seja, a de quem seria o agente responsável pela emissão de papel-moeda. Para Ricardo, do ponto de vista do interesse nacional haveria uma indiferença se esse agente fosse o Estado ou um banco. Entretanto, do ponto de vista dos interesses particulares e, considerando que a vantagem da cunhagem é do agente emissor, seria mais conveniente que o Estado, como representante do povo, fosse o emissor. Isto evitaria que o contribuinte fosse onerado no mesmo montante dos juros de empréstimo (*id.*).

Sobretudo, para Ricardo, o valor do dinheiro geralmente aumentava no montante do direito de cunhagem. Portanto, constituía um imposto que de forma alguma afetava aqueles que o pagavam, desde que a quantidade de dinheiro não fosse excessiva. Além disto, se fosse estabelecido que a Casa da Moeda cunhasse moedas de ouro sem cobrar os encargos de emissão, talvez este fosse o meio mais conveniente para evitar qualquer variação desnecessária no valor da moeda (*id.*).

Porém, havia um questionamento sobre que autoridade abusaria mais do poder de emissão. Por um lado, ponderava-se que uma companhia estaria mais sob o controle das leis e, mesmo que tentada a aumentar as emissões para além dos limites prudentes, seria refreada pelo poder de conversão papel-moeda em lingotes ou dinheiro-metálico dos indivíduos. Por outro lado, desconfiava-se que

(...) se o Governo tivesse o privilégio de emitir dinheiro, deixaria em pouco tempo de respeitar esses limites, sacrificando a segurança futura aos interesses presentes, e que, portanto, alegando motivos de urgência, se livraria de qualquer obstáculo que controlasse o montante de suas emissões de papel-moeda. (RICARDO, 1992, pág. 244).

Ricardo debatia que este risco era possível para Governos arbitrários. Mas um Governo de um país livre e dotado de uma legislação esclarecida, a emissão da moeda, na quantidade necessária, poderia ser entregue a delegados, indicados especialmente para esse fim, os quais poderiam atuar, de forma totalmente independente dos ministros. Tais delegados administrariam um fundo de amortização, perante o Parlamento, e o investimento do dinheiro, colocado sob sua guarda, seria feito com maior regularidade (*id.*).

Para rebater as críticas de que a emissão de papel-moeda por uma autoridade governamental viesse a sacrificar os comerciantes, Ricardo explicava que a totalidade dos negócios que uma sociedade poderia realizar dependia do montante de seu capital. Nesse caso, depois de se estabelecer um papel-moeda, devidamente regulamentado, não haveria nem aumento, nem diminuição de dinheiro em operações bancárias. Desse modo, não se alteraria o nível de emprego dos recursos, nem o montante dos negócios (*id.*).

Com isto, Ricardo, formulava uma Teoria Quantitativa da Moeda que fundamenta, até os dias atuais, a teoria monetária. Além disto, ele estabeleceu o Padrão Ouro. Este implicava reconhecer que, em condições de liberdade do comércio internacional, se todos países utilizassem uma moeda plenamente conversível, o volume de moedas se distribuiria entre eles de tal modo que o nível de preços seria praticamente constante. Dessa maneira, o automatismo de mercado funcionaria, sem necessidade de intervenção dos governos. Entretanto, essa lógica monetarista, que relaciona valor da moeda e seu volume, abstraía outros fatores que também influenciam a formação do preço de produção (SINGER, 1982).

Além disto, o fato de colocar o Governo a serviço da preservação da moeda, conseqüentemente do nível de emprego e crescimento econômico, e declarar a independência da autoridade monetária, Ricardo abria caminhos para se rediscutir a questão do papel do Estado. Nessa perspectiva, não se tratava mais de neutralizá-lo, mas de colocá-lo a serviço da maioria da população (*id.*). Ricardo e Smith são os fundadores da teoria do valor-trabalho. O pensamento desses dois autores seria criticado a favor da corrente utilitarista, a qual defende o valor-utilidade.

3.3 As Contribuições do Pensamento Econômico de Jean Baptiste Say : Da perspectiva da produção à de mercado

Para Say *apud* Tapinos (1983), a ciência econômica tinha como função mais ampla orientar o príncipe na administração de seu reino.⁵⁴ Enquanto ciência, Say demarcava a economia como uma ciência não-exata e restringia a Economia política aos fatos econômicos de forma isolada dos fatos políticos. Segundo ele, “... *as riquezas são fundamentalmente*

⁵⁴Nesta perspectiva, parece que Say se aproxima e ao mesmo tempo se distancia da tradição Cameralista Alemã de Von Thunen. Esta diz respeito a criação do Council studies, baseado na reunião dos saberes relacionados com a administração estatal, para fins de treinamento de pessoal. A principal preocupação do cameralismo era a organização interna do Estado (RUTGERS, 1997, págs. 280-281). Entretanto, observamos que os objetivos de Say não estão dirigidos para o desenvolvimento de uma Administração Pública e sim de mercado, daí porque ele se distancia do cameralismo.

independentes da organização política”. Neste sentido, ele buscava entender como as riquezas são distribuídas e consumidas. Contudo, deve-se lembrar que, mesmo negando a influência das instituições políticas na economia, Say mostra sua ambigüidade ao afirmar que nenhuma nação alcançara um nível mínimo de riqueza, sem ter sido submetida a um governo regular (SAY APUD TAPINOS, 1983, págs.7-8).

O pensamento de Say emerge num momento de domínio de idéias empíricas baseadas no comportamento dos agentes econômicos, a busca pelo lucro, como fator de impulsão do crescimento e declínio de algumas atividades econômicas e sua generalização abstracionista materializada num ente chamado mercado. Este se constituía em uma força social impessoal, no sentido de que, de uma forma individual, seus agentes tinham pouco ou nenhum controle pessoal. Nesse sentido, a impessoalidade do mercado advinha da constatação smithiana de que ele constituía uma espécie de força social “acima” dos interesses particulares (*id.*).

Para Tapinos, o pensamento de Say inicia-se pela análise do processo produtivo. Nesta a utilidade constitui-se o fundamento do valor e o preço a medida de utilidade. Na inexistência de obstáculos à livre-concorrência e de intervenções governamentais, os preços de mercado refletem a utilidade dos produtos, ou seja, os seus valores reais. O custo de produção não determina o valor dos produtos. O custo é apenas um limite, aquém do qual, um produtor se absterá de produzir. Sua visão de mercado é a de que esta seja uma instituição dicotômica. Além disto, sua “lei” do automatismo do mercado expressa a identidade de fluxos entre dois agentes: o empresário e o trabalhador.

Nessa perspectiva, Say rejeitava a teoria do valor-trabalho de Smith e Ricardo e propunha uma nova teoria do valor-utilidade. Esta, por sua vez, estabelecia o princípio da soberania do consumidor e atribuía à demanda a responsabilidade do equilíbrio econômico. Para Say (1983, págs. 68-69),

O valor que os homens atribuem às coisas tem seu primeiro fundamento no uso que delas podem fazer (...) Seja como for, permanece sempre verdadeiro que os homens atribuem valor às coisas em virtude de seu uso: o que não serve para nada não tem preço nenhum.

A essa faculdade que possuem certas coisas de poderem satisfazer as diferentes necessidades humanas, permitam-me chamá-la de utilidade.

(...) O valor de troca, ou preço, é uma indicação da utilidade que os homens reconhecem numa coisa apenas enquanto a operação entre vendedor e comprador não é submetida a nenhuma influência estranha a essa utilidade...

O pensamento de Say influenciaria, posteriormente, diversas alas do pensamento

econômico e, particularmente, a noção de utilidade marginal dos chamados neoclássicos. A influência de Say sobre os neoclássicos remete-se também a questão do equilíbrio econômico (equilíbrio geral) e à análise de custo-benefício. Além disto, Say também influenciou Schumpeter, sobre o papel do empresário e do progresso técnico.⁵⁵ Também se observa uma influência de suas idéias aos institucionalistas sobre a questão dos direitos de propriedade.⁵⁶

Say definiu como capital produtivo, o valor de troca de tudo que compõe e aumenta o produto anual. Para ele, os valores capitais consumidos nas operações produtivas perpetuavam-se pela reprodução. Além dos valores capitais, ele destacava o emprego e a força de vários agentes que uma indústria emprega, aos quais denominou de *serviço produtivo dos agentes naturais*.⁵⁷ Say observava que, entre esses agentes naturais, havia alguns que eram susceptíveis de apropriação, tais como, terra e um curso d'água. Outros, porém, não podiam ser apropriados e permaneciam de uso comum, quais sejam: o vento, o mar e os rios que serviam de via de trânsito, a ação física/química das matérias sobre as outras e etc. A propriedade de os agentes de produção serem ou não apropriáveis era extremamente favorável a multiplicação das riquezas. Pois, os agentes naturais susceptíveis de serem possuídos tornavam-se fundos produtores de valores (*id.*).

Essa noção de consumo produtivo constitui-se em um ponto de partida para a elaboração da noção de consumo improdutivo. Ela se origina num outro ponto de inflexão entre Say e Smith, o qual diz respeito à determinação da poupança. Para Smith, a poupança provinha da extensão das economias, enquanto Say defendia que ela era proveniente do crescimento da produção. Isto é, do progresso da indústria, por meio do desenvolvimento, aperfeiçoamento, dos processos econômicos, ou seja, do progresso técnico. Sendo assim, a poupança teria como objetivo o investimento, haja vista que ela geraria um consumo que se reproduzia e renovava permanentemente (*id.*).

⁵⁵Para Say apud Tapinos (1983), o empresário era um agente econômico racional e dinâmico, um intermediário entre todas as classes de produtores e, entre esses e os consumidores. Era, o eixo de várias relações e esforçava-se permanentemente para adaptar sua produção às necessidades crescentes, as quais aumentavam em função do grau da civilização, resultando daí uma diversidade de produtos.

⁵⁶Say afirmava que a propriedade não era apenas material, mas também intelectual. Considerando que, juridicamente, o direito de propriedade era o da livre disposição do bem, ou seja, de usufruir e até abusar desta, a violação do direito de propriedade se dava tanto pela apropriação (indevida) dessa, quanto pela proibição do seu livre emprego. Say reconhecia que a manutenção da ordem era prioritária a propriedade. Porém, ele argüia que a conservação da ordem não deveria ser de tal forma que pudesse servir de pretexto a abusos de poder (contribuições públicas) ou originar privilégios (excessos de monopólio). Desse modo, a indústria necessitava de garantias contra esses abusos. Ao questionar essa forma de controle dos direitos de propriedade, acreditamos que ele influenciaria um segmento da Nova Economia Industrial, do Séc. XX.

⁵⁷Say, (1983, pág. 79) enquadrava os agentes em três categorias: a indústria humana, os capitais e os agentes proporcionados pela natureza. Estes se constituíam de forças animadas e inanimadas, da natureza que participavam da elaboração de uma produção, sem a contribuição humana, mas participavam na criação de um novo produto (o trabalho do solo, ar, água). Essa digressão era necessária para justificar sua rejeição às teorias do valor-trabalho de Smith e Ricardo.

Say criticava o argumento de Smith referente ao que se constituía trabalho improdutivo. A base de sua crítica estava na observação da elaboração da noção de valor. Para Smith, esta era construída em relação a bens materiais e não incorporava a valoração dos bens imateriais, porquanto fossem mercadorias abstratas. Say contrapunha-se à essa posição, na medida em que, considerava a indústria dos serviços como um trabalho produtivo, criador de utilidade, ou de prazer.⁵⁸ Nessa perspectiva, ele distinguia entre os serviços, aqueles que eram produtivos dos que eram improdutivos, mantendo a idéia de que eram produtivos quando resultavam acréscimos de capital incorporados ao resultado da produção (*id.*).

Essa inflexão no conceito de trabalho e consumo produtivo, relativizados em função da utilidade, alteraria também a concepção de demandas sociais e ação de Governo. Para Say, desde quando as mercadorias eram sempre produzidas em número suficiente, não existiam dificuldades de produção, mas de venda. Assim, para ele não havia uma escassez de dinheiro, mas dificuldades de comercialização dos produtos, acrescida da má administração privada e governamental, fundada na ignorância desses agentes. A citação abaixo ilustra essa idéia.

Os empresários dos diversos ramos da indústria costumam dizer que a dificuldade não é produzir, mas vender, e que as mercadorias sempre seriam produzidas em número suficiente, desde que pudessem encontrar facilmente seu mercado. Quando a colocação de seus produtos é lenta, penosa e pouco vantajosa, eles dizem que o dinheiro é raro; o objeto de seus desejos é um consumo ativo que multiplica as vendas e sustenta os preços. Se lhes perguntamos, porém, que circunstâncias e que causas favorecem a colocação de seus produtos, percebemos que a maioria só tem idéias confusas sobre essas questões, que observa mal os fatos, explicando-os pior ainda, que considera certo o que é duvidoso, que deseja algo diretamente contrário a seus interesses e que procura obter da autoridade uma proteção que é fecunda em maus resultados. (SAY, 1983, pág. 137)

Esse pensamento funda uma crença em Say que o dinheiro é apenas um meio de troca e que a queda das vendas implicava reconhecer uma ausência de outros produtos e não de dinheiro. Nessa perspectiva, Say defendia que, quando uma mercadoria abundante não encontrava compradores, significava a necessidade de se desenvolver os mercados que desfavoreciam a realização do consumo ativo. Say acreditava que isso aconteceria automaticamente, porquanto cada indivíduo tivesse interesse na prosperidade de todos, posto que a prosperidade de uma indústria favorecia a prosperidade das demais (*id.*).

Entretanto, Say ponderava que o consumo puro não era suficiente para estimular uma

⁵⁸De acordo com Mill (1996^a), Muitos autores evitavam classificar como produtivo o trabalho cujo resultado palpável estava condensado num objeto material. Entre esses, citava McCulloch e Say, afirmando que eles consideravam o termo improdutivo, como um termo depreciativo, recusando-se a empregá-la por considerarem qualquer trabalho como útil.

indústria. Assim, era necessário desenvolver gostos e necessidades que, por sua vez, estimulariam a população a consumir, favorecendo as vendas. Além disto, haveria que se ajudar aos consumidores, a fim de que eles obtivessem poder de compra, proporcionando consumos permanentemente renovados e favoráveis ao bem-estar das famílias. Nesta perspectiva, Say postulava também que a demanda dos produtos em geral seria tanto maior, quanto mais ativa fosse a sua produção. Desse modo, ele criava uma igualdade entre a oferta global à procura efetiva, de onde supõe toda oferta criar sua própria procura (*id.*).

Ao pensar dessa forma, Say defendia o automatismo de mercado. Neste sentido, Say terminava por conjurar a “inutilidade” da ação governamental. Para ele, a ação do Governo exercia sempre uma influência sobre a produção, na medida em que visavam promover a produção de alguns produtos em detrimento de outros, ou ainda na maneira pela qual suas interferências implicavam favorecimento a uma determinada maneira de produção. Nessa perspectiva, Say postulava que o governo deveria se abster das decisões econômicas (*id.*).

Particularmente, Say analisava que tais decisões, tomadas como de “interesse geral”, não passavam de um grosso disfarce para ocultar interesses particulares. A citação abaixo nos ilustra essa percepção.

Quem é que num Estado solicita pesadas proibições ou pesados direitos de entrada? São os produtores do artigo cuja concorrência trata-se de proibir e não os seus consumidores. Embora afirmem que é de interesse do Estado, é óbvio, porém, que é unicamente em seu próprio interesse. – Mas não é a mesma coisa?, perguntam eles, e o que ganhamos não é um ganho equivalente para o país? – Absolutamente; o que ganham dessa maneira é tirado do bolso do vizinho, de um habitante do mesmo país; além disto, se pudéssemos somar o excedente da despesa feito pelos consumidores em consequência do monopólio, descobriríamos que ele ultrapassa o ganho que esse mesmo monopólio permitiu. (SAY, 1983, pág. 163).

Nessas circunstâncias, Say denunciava as ações de estímulo e proibições do Governo, no sentido de buscar o equilíbrio da balança comercial, como nefastas, porquanto geravam assimetrias. Particularmente, elas faziam prevalecer o interesse particular em oposição ao interesse geral, de tal forma que isto só era compreendido por aquelas pessoas dotadas de grande instrução. Nessa perspectiva, ele concordava com Smith.

Analisando a influência da regulamentação na determinação do modo de produção, por um lado, Say protestava acusando os regulamentos de excitar um amor próprio dos que dispõem do poder, pelo exercício da autoridade, ao tempo em que denunciava que sua única serventia era de reduzir o número de produtores. Entretanto, Say (1983, pág. 177) percebia

algum benefício da regulamentação, quando “...em vez de determinar a natureza dos produtos e os processos de sua fabricação, limitam-se a prevenir a fraude ou uma prática que prejudica de maneira evidente outras produções ou a segurança do público”.

Nesse sentido, Say propunha um limite a ação governamental, como agente fiscalizador, da segurança pública e subsidiário do controle das “boas” práticas.⁵⁹ Nas palavras de Say,

Creio que isto basta para indicar até onde pode estender-se a intervenção útil do Governo. Deve apenas certificar a verdade da etiqueta e, quanto ao resto, não imiscuir-se em nada na produção. Gostaria inclusive que jamais se perdesse de vista que, ainda que útil, essa intervenção é sempre um mal. É um mal, em primeiro lugar, porque é dispendiosa, quer para o contribuinte, quando a intervenção do Governo é gratuita, isto é, quando ocorre às expensas do tesouro público; quer para o consumidor, quando seus custos são pagos por uma taxa sobre a mercadoria. Essa taxa tem por efeito encarece-la; ora para o consumidor interno, o encarecimento é um encargo a mais e, para o consumidor estrangeiro, um motivo para excluir a mercadoria (*id.*, págs 177-178).

Por conceber que a ação governamental deveria abster-se de interferir na economia, Say analisaria o papel da moeda re-interpretando-o, de forma contrária à perspectiva apontada por Smith e reconstruída por Ricardo. Para Say, o dinheiro é uma mercadoria passageira e a moeda é uma mercadoria como qualquer outra. Assim, ele analisa a função da moeda como um meio de garantir as trocas e afirma que sua produção está em função da utilidade e da procura que tem. A procura pela moeda é interpretada, por Say, como uma procura-transação e seu ajuste obedecem ao automatismo de mercado. Nessa perspectiva, Say credita ao Estado a função de regulamentador, ou seja, de inibidor de práticas não desejadas (*id.*).

Em relação à análise do consumo, Say postulava que, da mesma forma que produzir era produzir utilidade (e não matéria). Assim, consumir era uma destruição da utilidade, anulação do valor. Say compreendia por consumos públicos aqueles efetuados pelo público ou para seu serviço. Este era distinto do consumos privados, os quais eram realizados pelos indivíduos e pelas famílias. Em relação ao processo de acumulação, Say definia o consumo privado como aquele que correspondia a soma total de todos os valores consumidos em um ano. Por sua vez, o consumo de uma nação correspondia ao consumo bruto, haja vista que, embora o capital se consumisse de forma reprodutiva nas operações industriais, a soma dos consumos anuais se diferenciava da soma dos capitais dos indivíduos e/ou da nação. Pois, um capital ou parcela

⁵⁹O que nos levará a refletir, no capítulo 3, o sentido que se dá atualmente à regulação, no âmbito da Nova Organização Industrial.

desse poderiam ser consumidos várias vezes durante o mesmo ano (*id.*).⁶⁰

Para Say, o consumo era a troca que se fazia entre um produto por sua fruição. Assim, o tipo de fruição servia para caracterizar a diferença que ele estabelecia e que criava a noção de consumo improdutivo e consumo reprodutivo. Desse modo, o **consumo improdutivo**, ou estéril, era aquele cuja meta ou resultado implicasse satisfação imediata de uma necessidade, sem exigir talento, habilidade esforço ou trabalho para sua fruição. Do mesmo modo, **consumo reprodutivo** era aquele onde não ocorria uma fruição, ou destruição imediata da utilidade de um produto, mas exigia o emprego de um trabalho esclarecido, o qual chamava de indústria. Equivalia a uma perda de valores que tinha como objetivo uma reprodução dos mesmos.⁶¹ (*id.*, pág. 367-368)

Say distinguia gasto de consumo. Para ele, o **gasto** referia-se a compra de algo que seria consumido e não implicava perda do valor de utilidade. Por sua vez, o que caracterizava o **consumo** era exatamente a destruição de um valor (de uma utilidade), quer seja para a sua reprodução ou para satisfação imediata de uma necessidade (*id.*). Essa distinção entre gasto e consumo era necessária para que Say concebesse as noções de consumo privado e público e, posteriormente para explicar os motivos e os resultados dos gastos, bem como especificar os objetos do gasto público e da despesa pública.

Say classificava como consumo privado àqueles cujo objetivo era atender às necessidades dos indivíduos e das famílias. Além das necessidades, Say compreendia que tais consumos dependiam do caráter dos homens. Eram, portanto, estimulados pelo prazer, generosidade, vingança, etc. Say entendia que o gasto com o supérfluo era um gasto improdutivo, posto que parte da produção de artigos de necessidades era “desviada” para produzir algo que era consumido por poucos. Assim, Say criticava o gasto com o supérfluo, na medida que considerava que ele não gerava poupança para ser empregada no aumento da produção de gêneros mais necessários, para fins de ostentação de riqueza. Desse modo, o gasto supérfluo tinha como resultado servir para perpetuação das apologias do luxo e da miséria (*id.*).

⁶⁰Say (1983, pág. 363) classificava o consumo, conforme duração/permanência, finalidade, totalidade/parcialidade. Além disto, dividia o consumo total entre público e privado, improdutivo e reprodutivo. Para nós, essa observação de Say tem implicações na contabilidade do consumo total de uma nação, de onde não se poderia incorrer em erro de duplicidade para estimar esse valor.

⁶¹Say (1983, págs.71-89) definia indústria como o trabalho de transformação realizado na agricultura, manufatura e comércio, os quais conferiam utilidade às coisas.

Em relação aos consumos públicos, Say atribuía sua origem às necessidades da própria vida em sociedade. Ele interpretava a noção de consumo público como necessidades da vida coletiva, diferente das necessidades dos indivíduos e das famílias. Eles constituíam por si mesmos um sacrifício, um mal sem outra compensação/vantagem, que não fosse a satisfação de uma necessidade coletiva. Assim sendo, seu benefício deveria também ser público. Say atribuía ao consumo público a mesma interpretação lógica desenvolvida para explicar os efeitos do consumo privado. Pois, para Say, as despesas públicas afetavam a soma das riquezas da mesma forma que as privadas, na medida em que ambas eram regidas pelos princípios da economia. Nas suas palavras,

(...) Se um Governo ou um indivíduo fazem consumos dos quais deverá resultar uma produção de valor superior ao valor consumido, um e outro estão exercendo uma atividade produtiva. Se o valor consumido não deixou nenhum produto, trata-se de um valor igualmente perdido tanto para um como para outro, embora possa perfeitamente, ao se dissipar, ter prestado o serviço que dele se esperava. As munições de guerra e as provisões de boca, assim como o tempo e o trabalho dos funcionários civis e militares que serviram ao Estado já não mais existem, embora tenham sido impecavelmente utilizados. Ocorre com essas coisas o mesmo que acontece com os gêneros e serviços que uma família consumiu para seu próprio uso. Essa utilização não apresentou nenhuma outra vantagem além da satisfação de uma necessidade. Se esta porém era real, se foi satisfeita nas melhores formas possíveis, essa compensação basta para equilibrar, muitas das vezes até com vantagem, o sacrifício que custou. Por outro lado, se a necessidade não existia, então o consumo e a despesa não passaram de um mal sem nenhuma compensação. Passa-se o mesmo com o consumo do Estado: consumir por consumir, gastar por gastar, exigir um serviço exclusivamente com o fim de pagar por ele certo salário, destruir uma coisa pelas penas pelo pretexto de pagá-la, são extravagâncias quer por parte de um Governo, quer de um indivíduo, tão indesculpáveis em quem governa o Estado como em quem é chefe de uma empresa qualquer. Aliás, o Governo dissipador é bem mais culpável que o indivíduo: esse, com efeito, consome produtos que lhe pertencem, ao passo que o primeiro não é proprietário, sendo um mero administrador da fortuna pública. (SAY, 1983, págs 390-391).

Nas circunstâncias acima, Say criticava os autores que distinguíam a economia privada da pública, por entender que ambas constituíam uma só coisa. Isto é, obedeciam a uma só lógica. Particularmente, Say se contrapunha a explicação de que a fortuna pública era proveniente da poupança, enquanto a privada proviria do aumento dos consumos. Além disto, defendia um princípio que viria a ser conhecido como custo-benefício.

Haja vista que os consumos ordenados pelo Governo constituíam uma parcela significativa do consumo nacional, exercendo grande influência sobre o progresso ou decadência de uma nação, o princípio do custo-benefício implicava a justificação dos sacrifícios impostos à sociedade, por meio da avaliação da vantagem obtida na realização de determinados gastos ou ainda de provisão de consumos governamentais. Dessa forma, esse

princípio visava previsão da busca das melhores formas possíveis de realização de um gasto ou consumo. Por sua vez, essa compensação deveria servir para equilibrar, muitas das vezes até com vantagem, o sacrifício que custou (*id.*).

Say concebia como objetos de despesas públicas tudo aquilo (material/serviços) necessários para a administração das coisas públicas.⁶² Ele interpretava a despesa pública como uma alocação vantajosa do gasto público. Nessa perspectiva, para Say, a despesa justificava-se conforme o mérito e a tributação a capacidade de pagamento. Com efeito, para Say (1983, pág. 417) o imposto era “... *aquela parcela dos produtos de uma nação que passa das mãos dos particulares para as do Governo a fim de subvencionar os consumos públicos*”. Sobretudo, o imposto não constituía a substância material em si, mas o valor dessa substância. Nessa perspectiva, o imposto era um valor “subtraído” da soma das riquezas e portanto deveria representar um valor exigido (pela sociedade) e pelo qual era mensurado.

Say acusava os impostos de configurar uma forma de distribuição da riqueza produzida, a qual favorecia menos a sua reprodução, do que se aplicada em seus próprios consumos. Além disto, acusava que os valores arrecadados dos contribuintes geralmente eram gastos de maneira improdutiva. Nessa perspectiva, os gastos improdutivos do Governo eram prejudiciais ao processo de acumulação, porquanto os impostos que os possibilitavam não constituíam aumento da riqueza nacional, mas acréscimo ao custo de produção. Eles tinham o efeito de aumentar o preço dos produtos e reduzir o consumo e a demanda, por parte dos consumidores. Além desses efeitos, Say acusava que a arrecadação de impostos dificultava a poupança com a qual se formavam os capitais e não contribuía (*id.*).

Particularmente, Say acusava os argumentos utilizados para justificar grandes impostos de serem favoráveis à ação corporativa dos Estados, porquanto evitasse que esses tivessem que reduzir despesas. Nessa perspectiva, ele criticava tanto a ação dos “aduladores” dos príncipes que os auxiliavam a aumentar suas prodigalidades, quanto os planos financeiros que propunham encher seus cofres, sem sobrecarregarem seus súditos. Para ambos males, a receita de Say (1983, pág. 420) era a de afirmar que o “... *melhor de todos os planos financeiros consiste em gastar pouco, e o melhor de todos os impostos é o menor*”.

Nessa perspectiva, prescrevia, como já fizera Smith, algumas regras, sob as quais os

⁶² Despesas com a administração civil e judiciária; com o exército; com o ensino público; instituições de caridade; e, prédios e construções pertencentes ao público.

impostos tornar-se-iam menos ruins: 1) cota-parte moderada; 2) minimização de encargos ou custos de arrecadação; 3) equidade de repartição do peso; 4) menor prejuízo a produção; e, 5) serem favoráveis e não contrários à moral, ou seja, aos hábitos úteis da sociedade.

Apesar de todo seu desagravo manifesto, em relação aos impostos, Say reconhecia que algo de útil advinha dessa prática. Pois, de alguma forma, ela estimulava a engenhosidade e o aperfeiçoamento da arte de produzir. Além disto, sob certos aspectos, os impostos, quando reduzidos ao nível das verdadeiras necessidades das sociedades, proporcionava progressos das artes e o bem-estar social, como pode ser compreendido na citação abaixo.

Esse excesso [referindo-se aos impostos], resultado gradativo de sistemas políticos viciosos, serviu pelo menos para aperfeiçoar a arte de produzir, obrigando os homens a extrair maior quantidade de serviços do concurso dos agentes naturais. Sob esse aspecto, os impostos contribuíram, talvez, para o desenvolvimento e aperfeiçoamento das faculdades humanas. Por isso mesmo, quando os progressos da arte social reduzirem as contribuições públicas ao nível das verdadeiras necessidades das sociedades, desfrutaremos de um imenso bem-estar proveniente dos progressos que foram alcançados na arte de produzir. No entanto, se, em consequência dos esbanjamentos a que somos arrastados por máquinas políticas abusivas e complicadas, prevalecer o sistema de impostos excessivos e sobretudo se este se propagar, ampliar-se e consolidar-se, podemos temer que termine por devolver à barbárie as nações cujas indústrias hoje nos surpreende. É de se temer que essas nações se transformem em imensas galés, onde veríamos pouco a pouco a classe indigente, isto é, a maioria, voltar seus olhos com inveja para a situação do selvagem... Selvagem este que, na verdade, se encontra bem provido, nem ele, nem sua família, mas que, pelo menos não é obrigado a custear, mediante esforços permanentes e intermináveis, gigantescos consumos públicos que não aproveitam ao próprio público ou que até revertem em seu detrimento. (SAY, 1983, págs 442 – acréscimo nosso).

Assim, podemos observar que o desagravo de Say, em relação à tributação, não se dirigia à modelagem de um outro sistema de provisão para as despesas sociais, mas para questionar, como já fizera Smith, a má utilização desse instrumento, o qual servia, em última análise, para a prodigalidade dos regentes, em detrimento da sangria do povo e da riqueza das nações. Nessa perspectiva, fica explícito, no pensamento de Say, uma ausência de vínculos entre o instrumento e seus propósitos, ou ainda, entre imposto e beneficiário, bem como um forte apelo à redução dos gastos governamentais improdutivos, como forma de remover os obstáculos à acumulação.

Por fim, o pensamento de Say discute a trajetória dos valores dos empréstimos públicos e o problema da dívida pública. Para Say, qualquer espécie de empréstimo ou crédito público tinha a desvantagem de desviar capitais ou parcelas de capitais empregados produtivamente, para consagra-los ao consumo (improdutivo). Além disto, implicava ascendência do juro de capitais, em países cujos Governos inspirassem pouca confiança, como um artifício usado por

esses para conquistar a preferência sobre outros concorrentes. Tudo isto gerava aumento de custos e de preços e diminuição de lucros do setor produtivo.

Para Say, quaisquer que fossem as formas que um Governo utilizasse para tomar empréstimos (por promessas de reembolso ou por antecipações), esses compromissos seriam saldados por meio da utilização de parcelas de capitais de empregos produtivos consagradas ao consumo, com todas conseqüências acima mencionadas. Entretanto, Say reconhecia que empréstimos públicos moderados, cujos capitais fossem aplicados em empreendimentos úteis, teriam a vantagem de dar uma oportunidade ao emprego de pequenos capitais, pertencentes a mãos pouco industriosas, ao invés de se dissiparem inutilmente.

Porém, ainda que reconhecesse esse benefício, Say desaconselhava o uso do empréstimo público como meio de estimular a prosperidade pública. Pois, de modo geral, os empréstimos representavam um valor consumido e perdido e a renda pública teria que arcar com os juros desse capital, debilitando o Governo e aumentando os encargos dos contribuintes. Nessa perspectiva, para Say, o empréstimo era uma forma de transferir rendas do contribuinte para as pessoas que vivem de renda. A citação abaixo expressa essa afirmação

Antes do empréstimo, havia dois fundos produtivos ou dois rendimentos resultantes desses fundos, a saber o capital do prestador e o fundo qualquer de onde o contribuinte tirava a parcela de rendimento que lhe será exigida. Depois do empréstimo, resta apenas um desses dois fundos, o do contribuinte, cujo rendimento não pode mais empregar para seu próprio uso, visto que o Governo é obrigado a exigí-lo sob a forma de impostos a fim de saldar seu compromisso com a pessoa que vive de rendas. Esse último não perde, no empréstimo, nenhuma parcela de seus rendimentos; é o contribuinte quem a perde (SAY, 1983, págs 443).

Nessa perspectiva, Say recomendava a necessidade de se prevenir contra o endividamento, proclamando que a única conduta mais razoável seria a adoção de um regime severo. Isto é, diminuir as despesas públicas e empregar fielmente os rendimentos poupados no resgate das dívidas. Desse modo se asseguraria a reconstituição gradativa dos capitais imprudentemente dilapidados.

Além da dívida pública, Say analisava o crédito público e o endividamento, em geral, do ponto de vista da neutralidade da circulação da moeda, como também do comprometimento (que não se confundia com compromisso) de todos os credores com o destino do Governo, à sua boa ou má sorte, interpretando esse laço como perigoso ao processo “natural” de formação de riquezas. Em relação ao crédito público, Say compreendia que a forma utilizada para atrair os capitais, mais o distanciamento entre a captação e emprego dos

recursos, eram fatores que mais contribuíaam ao abuso dos interesses governamentais que à sociedade como um todo. A citação abaixo ilustra essas vantagens.

Os fundos e os títulos públicos constituem um investimento mais conhecido e acessível do que qualquer outro. (...) Nenhum investimento requer menos formalidades, menos preocupações e menos capacidades por parte de quem empresta e nenhum expõe menos aos ardis da má fé. Pode-se utiliza-los sem a obrigação de ganhar a confiança do público e sem outros custos além do pagamento de uma corretagem. Além disto, as aplicações em títulos e fundos públicos foram investidas de todos privilégios que a autoridade soberana pode conferir. Enquanto o demônio fiscal explora avidamente as fontes de quase todos os rendimentos, esta foi posta ao abrigo de seus ataques. Nenhuma contribuição ou impostos incide sobre as rendas pagas pelo Estado. Sua transmissão foi liberada de qualquer imposto, bem como das formalidades que acompanham qualquer outra transmissão. Esses fundos e títulos, bem como seus juros, foram declarados insusceptíveis de apreensão, a tal ponto que um credor do Estado, mesmo afogado de dívidas, pode tranqüilamente consumir seus rendimentos desafiando seus próprios credores. Se o investidor vem a alimentar certas inquietações sobre a solvabilidade do tesouro, se lhe acontece de precisar de seus fundos ou se preferir outra aplicação, bastam-lhe 24 horas para realizar os títulos que possui. Pode fazê-lo sem que ninguém saiba. A possibilidade de vender leva-o a considerar nulo o perigo de guarda-los. (SAY, 1983, pág. 449).

Nessa perspectiva, para Say, todos esses privilégios contribuíaam para atrair as acumulações dos particulares para a voragem das despesas públicas e, ainda assim, revelaram-se insuficientes em muitos casos.⁶³ Particularmente, Say acusava a imparcialidade da justiça e a falta de instituições que pudessem coagir o Governo de honrar seus compromissos. Além de apontar que a despeito da boa vontade, as tempestades políticas, poderiam impossibilitar os governos a saldarem seus débitos. Isto, por sua vez, implicaria oferecer condições mais vantajosas as quais se convertiam em mais privilégios aos credores (*id.*).

Say também apontava o agravamento dessa situação, considerando que os governos atraíaam investidores puramente financistas e não súditos ou, no máximo, capitalistas com quem mantinham relações. Nessa perspectiva, argumentava sobre a necessidade de fortalecer a independência dos Estados, sem contudo aprofundar as conseqüências disto. Além disto, reafirmava a relação entre a alternativa à cessão de vantagens, entre elas, o aumento da taxa de juros e seus efeitos nefastos sobre o processo de acumulação. Desse modo, podemos especular que a preferência pela diminuição dos gastos e liquidação das dívidas seria uma alternativa ao fortalecimento do poder do Estado, em virtude da necessidade de manutenção de sua independência, perante a credores desvinculados com seu processo de acumulação.

Tendo visto a contribuição de Say, passaremos a contribuição de Malthus. Do ponto de

⁶³Say costumava distinguir O “bom” e o “mau” governo. Suas generalizações acerca de seus temores incidem sempre sobre a possibilidade da pior situação, haja vista não haver garantias para uma “boa” governança.

vista da contribuição ao estudo das finanças públicas, esse autor não traz grandes contribuições teóricas acerca de impostos, crédito e endividamento público. Sua obra tem um impacto maior, relativo ao problema dos gastos e influenciou o pensamento econômico de seu tempo em vários aspectos. Sobretudo, o ponto mais relevante para o estudo das finanças públicas diz respeito a sua teoria da superprodução, o que caracterizaria um traço particular e diferenciado das demais posturas intelectuais de sua época.

Em relação ao desenvolvimento do pensamento econômico, observamos que, embora discordantes em relação à questão da formação do valor e do preço das mercadorias, Say e Ricardo atribuíam o ritmo de produção global (velocidade de crescimento da produção), ao potencial produtivo da sociedade. Já Malthus privilegiaria a necessidade de consumo social. Isto é, para ele, a demanda solvável era o fator determinante, invertendo com isso a lógica de Say, ao propor a mudança de foco das condições de oferta para as de consumo

3.4 **As Contribuições do Pensamento Econômico de Thomas Robert Malthus: Das condições de oferta para a análise do consumo**

O ponto de partida do pensamento de Malthus (1996) está na sua oposição à definição de riqueza e a visão de conflitos de classe, defendidas por Adam Smith. Para ele, os economistas em geral haviam confinado o termo a um sentido deveras estreito. Sobretudo, criticava que Smith não havia dado uma definição regular e formal de riqueza. Enquanto Smith a interpretava como um produto anual da terra e do trabalho, restrita a objetos materiais, Malthus afirmava que um objeto poderia ser considerado uma riqueza, mesmo sem qualquer trabalho a ele incorporado. Nessa perspectiva, Ele introduziria a noção de utilidade no conceito de riqueza. A citação abaixo busca ilustrar essa lógica.

Para evitar essas objeções e manter a mesma distância de um sentido muito restrito e de um sentido muito indiferenciado do termo, eu definiria riqueza como aqueles objetos materiais que são necessários, úteis ou agradáveis à humanidade. Sinto-me inclinado a crer que a definição assim delimitada inclui quase todos os objetos em que geralmente pensamos quando falamos de riqueza; essa é uma vantagem considerável, visto que assim mantemos tanto o uso comum desses termos quanto o vocabulário em Economia Política (MALTHUS, 1996^a, pág. 32 – grifo nosso).

A definição de riqueza, por sua vez, constituía o ponto de partida para revisar outros conceitos, confirmando alguns e rejeitando outros. Particularmente, para Malthus, a noção de riqueza influenciava a concepção e classificação dos termos de trabalho produtivo e improdutivo, importantes para explicar a natureza do capital e sua influência no crescimento

da riqueza nacional. Com efeito, Malthus concordava com a definição de trabalho produtivo de Smith, mas discordava quanto à noção de trabalho improdutivo (*id.*).

Para Malthus, a classificação de Smith era simples e óbvia. Ela situava os diferentes trabalhos numa ordem natural em relação à produtividade, sem interferir em sua dependência mútua. Todavia, Malthus objetava o fato de Smith tomar o pagamento do trabalho e não as quantidades do produto, como critério de produtividade. Dessa forma, Smith incorria num erro de considerar que todos os trabalhos eram produtivos ou não, caso fossem pagos ou não. Além disto, Malthus defendia a importância dos chamados trabalhos improdutivos para a produção de riqueza. Porém, reconhecia que, sendo esses indiretamente consumidores, não se poderia dizer que eles criavam a riqueza que os pagavam (*id.*).

Desse modo, mesmo considerando as diferenças de produtividade dos diversos tipos de trabalho, Malthus se dobrava à classificação de Smith, por admitir que ela tinha uma capacidade de estimar a quantidade de riqueza obtida por qualquer tipo de trabalho. Pois, o trabalho realizado sobre os produtos materiais era susceptível de acumulação e avaliação definida. Em relação à controvérsia acerca dos funcionários do governo, Malthus respondeu que mesmo se reconhecendo que alguns trabalhos considerados improdutivos fossem de muito maior utilidade e importância que um trabalho produtivo, ele não era susceptível de ser calculado de forma a possibilitar seu peso na formação da riqueza nacional (*id.*).

Em relação à universalidade das trocas, Malthus se opunha a algumas considerações vigentes. Primeiramente, ele questionava a falta de consideração entre mercadoria e consumo, importante para descrever uma relação entre quantidades e necessidades dos consumidores. Isto o levaria a questionar a interpretação de demanda efetiva como oferta de uma mercadoria para obtenção (troca) de outra, sem se incorporar às mudanças das necessidades sociais (mudança de comportamento da população – acréscimo nosso). Em segundo, Malthus criticava as considerações de equilíbrio perfeito entre produção e consumo, particularmente, em relação à Lei de Say, a qual afirmava que tudo que era produzido seria consumido.

Por fim, Malthus (1996^a, pág. 172) criticava a suposição de que toda acumulação assegurava uma demanda. Particularmente, Malthus discordava de que a motivação habitual da parcela mais rica da sociedade fosse renunciar seus prazeres com vistas ao processo de acumulação de capitais. Isto é, “... *que o consumo dos trabalhadores empregados por aqueles cujo objetivo é poupar criará uma demanda efetiva de tal ordem que estimulará um aumento*

contínuo da produção”.

Nessa perspectiva, ainda que admitisse a utilidade benéfica da parcimônia, Malthus (1996^a, pág 177) também admitia que nenhuma nação alcançaria a prosperidade mediante uma acumulação de capitais decorrente de uma redução permanente do consumo. Haja vista que ele acreditava que “... *se tal acumulação ultrapassa de muito o necessário para se obter uma demanda efetiva do produto, uma parte dela logo perde tanto seu valor de uso, quanto o seu valor deixa de ter o caráter de riqueza”.*

Com isto, Malthus pretendia chamar à atenção ao fato de que, para além de um certo nível econômico, ao se supor o consumo como algo “dado”, a acumulação de capital revelava-se inútil. Pois, os limites de aumento do capital, quando não acompanhados de uma rápida diminuição da motivação para acumular, eram muito estreitos e facilmente passível de serem ultrapassados. Do mesmo modo, se o barateamento dos preços se desse às expensas do lucro, um aumento de capital decorrente da parcimônia e não acompanhado de uma motivação rápida para acumular são estreitos e poderiam ser facilmente ultrapassados (*id.*).

Além disto, Malthus também observava que não existia um só país no mundo em que o capital não fosse insuficiente. Na maioria a insuficiência alcança altos graus, comparando o território e volume da população. Nessa circunstância, reconhecendo-se a necessidade de se aumentar o capital, a demanda de mercadorias não era suficiente para permitir lucros razoáveis ao produtor. Desse modo, os capitalistas não saberiam como e onde empregar o seu capital vantajosamente e a poupança de rendimentos só levaria a diminuir prematuramente a motivação para acumular. Assim, um pequeno aumento de capital sadio e eficiente prejudicando ainda mais os capitalistas (*id.*).

Malthus analisava que o que faltava nessas situações que combinavam insuficiência de capital e de população (ocupada), era uma demanda efetiva de mercadorias. Isto implicava falta de uma demanda por parte daqueles que estavam aptos a pagar por uma mercadoria, a um preço adequado. Nessa perspectiva, Malthus afirmava que, tendo em vista o crescimento das riquezas, a conversão do dinheiro em capital era inútil quando não existia uma demanda adequada dos produtos desse capital (*id.*).⁶⁴

Além disto, para ele, era necessário reconhecer que certas extravagâncias no consumo e

⁶⁴Nessa perspectiva, a distribuição causada pelos consumidores improdutivos era considerada um meio de aumentar o valor de troca e o produto total, por Malthus (1996^a).

ausência de vontade de poupar poderiam contribuir para manter os lucros altos. Para Malthus também era necessário reconhecer que apesar das resistências aos estímulos, o estímulo natural e legítimo ao aumento de capital constituía-se no aumento da vontade de poupar e era decorrente das expectativas de alta dos lucros (*id.*).

Além de afirmar que a capacidade produtiva não era suficiente para assegurar uma quantidade correspondente à riqueza, Malthus enfatizava a necessidade de aliar a capacidade produtiva aos meios de distribuição, como forma de assegurar o aumento permanente da riqueza. Pois, o aumento da riqueza requeria um aumento contínuo do valor da produção estimado em trabalho. Sem esse valor não se poderia acionar mais trabalho. Assim, para manter esse valor era necessário existir uma distribuição efetiva da produção, mantendo uma proporção adequada entre os objetos a serem consumidos e o número, necessidades e capacidades dos consumidores. Em outras palavras adequação entre oferta e procura (*id.*).

Malthus reconhecia que a poupança de rendimentos para o aumento de capitais era absolutamente necessária ao crescimento da riqueza. Diante desta convicção, ele procurava compreender como seria possível poupar sem produzir uma diminuição do valor realizado. Para tal, ele argüia que o aumento do valor do produto dependia da capacidade produtiva e o aumento do valor do produto da sua distribuição. Assim, para Malthus, produção e distribuição eram os principais componentes da riqueza. Combinados em proporções adequadas, eles eram capazes de impulsionar os bens e a população da terra, em período relativo curto, aos limites extremos de seus recursos possíveis. (*id.*).

Nessa perspectiva, Malthus concluía que a capacidade de consumo das classes trabalhadoras não poderia isoladamente proporcionar estímulos ao emprego do capital de acordo com as motivações para acumular. Além disso, os capitalistas só empregariam o capital na manutenção de trabalhadores, apenas na medida em que esses proporcionassem um valor excedente sobre o que consumissem. Quando esse valor era criado, havia condições favoráveis para a poupança e o emprego de capitais. Nessa circunstância, haveria aumento da capacidade de consumo dos trabalhadores e o aumento da demanda nacional global abriria espaço para o emprego de um capital muito maior (*id.*).

Para Malthus, o papel dos Governos, além de evitar as guerras, deveria ser regular as despesas, de modo a produzir a menor flutuação possível da demanda. Para ele, todo país teria que ter necessariamente um grupo de trabalhadores improdutivos. Esses tinham uma utilidade

específica para estimular a riqueza, qual seja, a manutenção do equilíbrio entre produção e consumo, proporcionando o maior valor de troca possível aos produtos do esforço produtivo nacional (*id.*).

Entre os trabalhadores improdutivos, Malthus destacava aqueles que eram voluntariamente pagos e os que tinham menos possibilidades de serem prejudiciais, por não interferirem nos custos de produção; seriam os que mais estimulariam a produção. Aqueles mantidos por impostos também seriam igualmente úteis, com respeito à distribuição e à demanda. Sobretudo, Malthus destacava o valor do trabalho improdutivo em um país de economia estagnada (*id.*).

Para ele, as obras públicas, abertura e manutenção de estradas, bem como a tendência das pessoas de posses a aumentarem seus bens e manterem os empregados domésticos, eram meios diretos e, ao alcance, para restaurar a demanda de trabalho. Porém, apesar de valorizar o trabalho improdutivo, Malthus não se colocava a favor da tributação, mas ponderava que se apresentassem razões adicionais contra sua imposição. Ele alertava que os impostos indevidos poderiam paralisar o aumento da riqueza em quase todos os períodos. Posto que a tributação era um estímulo sujeito ao abuso (*id.*).

Para Malthus, um país precisava ou de uma renda nacional maior ou de um aumento no valor de troca de seu produto total. Porém, ele observava que não se obtinha um aumento de renda de maneira tão simples quanto se obtém um aumento do capital relativamente à renda. Nessa perspectiva, Malthus questionava se os males decorrentes da dívida nacional seriam mais compensados por políticas tal como a distribuição da propriedade e aumento das classes médias da sociedade, ou ainda, quão vantajoso seria se poupar para pagar a dívida (*id.*).

Malthus não dava por certo que a abolição da dívida nacional aumentaria a riqueza e empregaria as pessoas. Entretanto, ele também reconhecia que a dívida nacional tinha seus males, decorrentes das mudanças no valor do dinheiro, motivo pelo qual seria desejável diminuir a dívida e desestimular seu crescimento futuro. Em relação à emissão de papel-moeda, Malthus ponderava que um aumento repentino do meio circulante e uma maior facilidade de obtenção de empréstimo, estimulariam temporariamente os negócios. Porém, sem grandes gastos do governo e sem uma conversão freqüente de capital em renda, a produtividade obtida pelos capitalistas, acompanhada de uma menor capacidade aquisitiva dos detentores de rendimentos fixos, ocasionaria uma saturação ainda maior de mercadorias (*id.*).

Para nós, Malthus traz algumas contribuições ao pensamento econômico. Em primeiro, a teoria da superprodução e a reflexão que o automatismo das forças de mercado não fazem que o preço de mercado se iguale ao preço natural. Em segundo, a desmistificação da contribuição da poupança e de seu papel na acumulação de riquezas e o papel do consumo improdutivo na geração de riquezas. E, em terceiro, o papel do governo como agente mais ativo no processo de acumulação – regulador das despesas e gestor da flutuação da demanda.

Além dessas, a reflexão de que a despesa regrada e um crescimento menos rápido dos capitais podem não constituir uma fórmula mágica, mas pelo menos proporcionam orientações para o estabelecimento de diretrizes de crescimento mais adequadas às sociedades. Nesse sentido, pode-se observar algumas mudanças no pensamento econômico clássico, decorrente de alguns questionamentos de Malthus. Entre elas, as inflexões do pensamento de Stuart Mill, no sentido de admissão de alguma intervenção governamental e na crítica à economia política liberal, presente na obra de Karl Marx.

A obra de Malthus tem características normativas⁶⁵ e influenciou nas reflexões sobre a formação da poupança e do uso dos recursos públicos no combate a redistribuição de renda e na identificação do dilema clássico das necessidades individuais *versus* coletivas dos capitalistas (presente em Ricardo), que seria levada adiante por Keynes. Seu ensaio sobre a população e sua perspectiva da ausência de conflitos provocariam uma reação de Karl Marx.

3.5 **As Contribuições do Pensamento Econômico de Stuart Mill: Do valor-trabalho a teoria do custo de produção e inflexões acerca do intervencionismo governamental**

Como foi visto, Smith e Ricardo são precursores da teoria do valor-trabalho, cuja ênfase se focaliza no âmbito da produção. Say, ao rejeitar a teoria do valor-trabalho de Smith e Ricardo, propôs uma nova teoria do valor-utilidade. A obra de Mill, por sua vez, tentava buscar uma integração entre a teoria do valor-trabalho com a perspectiva utilitarista, que no âmbito da teoria econômica tem como foco o fenômeno das trocas baseada na utilidade, enfatizando o auto-interesse e o enfoque normativo do prazer.

Todavia, o utilitarismo proposto por Mill se diferencia de seus antecessores. Pois, ele

⁶⁵Para Malthus (1996a, pág. 25), dado que havia mais divergências que concordâncias em questões de grande relevância entre aqueles que a estudam, a ciência da Economia Política “... *assemelha-se mais às ciências éticas que à ciência da matemática*”. Ela é “... *essencialmente prática e aplicável às questões básicas da vida humana*” (id., pág. 27) e deveria ajustar o conhecimento às condições práticas (que interpretamos como ambiente político que estava inserido).

não tinha a mesma crença dos demais utilitaristas de que todos os atos dos indivíduos fossem regidos pelo interesse próprio. Além disto, Mill discordava que o prazer fosse o critério final. Para ele, havia prazeres moralmente mais elevados que outros.⁶⁶ Para Mill, a felicidade refletia uma certa escala de valores. Além disto, com relação ao problema da liberdade, Mill divergia de Bentham ao afirmar que a sociedade poderia se tornar hostil à expressão plena e variada da liberdade individual (EKERMAN, 1996).

Nesta perspectiva, Mill se dedicou a compreensão do problema do controle social, na perspectiva de se procurar a prevenção de causar danos aos outros. Defensor de um individualismo humanista, Mill reafirmava que o desenvolvimento da individualidade era socialmente vantajoso. Apesar de reconhecer as limitações ao sistema de propriedade privada, Mill propunha uma reforma, um aperfeiçoamento desse sistema, para que o mesmo pudesse assegurar que todos participassem de seus benefícios. Defensor ardoroso da educação, Mill a via como um meio para aperfeiçoar as qualidades humanas. Ele acreditava que as pessoas deveriam estar devidamente preparadas para assumir responsabilidades. Tal preparo era salutar e coerente com sua defesa ao regime de governo representativo (*id.*).

O ponto de partida do pensamento de Mill (1996^a) é também a definição de riqueza. Para ele, a riqueza se constituía de todas as coisas úteis que possuíssem valor de troca. No processo geral de geração de riqueza, Mill distinguia as etapas de produção, distribuição e troca, porquanto possuíssem naturezas diferenciadas. Para ele, a riqueza era produzida segundo leis naturais e distribuídas e trocadas segundo leis convencionadas. Isto é, a distribuição dependia das leis e costumes da sociedade.⁶⁷ A distribuição resultava da combinação das “leis da natureza humana”, do das leis do conhecimento, da experiência, das condições existentes das instituições sociais, bem como da cultura moral e intelectual. Depois de produzida e distribuída, a riqueza convertida em bens era trocada no mercado, por valores equivalentes, segundo leis também convencionadas.

Em relação à produção, destacamos a visão de Mill (1996^a) sobre o trabalho improdutivo. Para ele, apesar de o trabalho ser indispensável à produção, nem sempre ele

⁶⁶De acordo com Ekerman (1996^a), ao descrever sua concepção de utilitarismo, Mill divergia da visão estreita de homem em Bentham, ponderando que a qualidade do prazer é menos importante que a quantidade e que a elucidação do princípio da utilidade era inteligível apenas se referida a um ideal de desenvolvimento humano. Sob esse aspecto, fatores como senso de honra e dignidade pessoal, presentes nas considerações de Mill, que Bentham não reconhecia.

⁶⁷Para Mill (1996^a, pág. 259-260), “As opiniões ou os desejos que possam existir sobre esses diversos assuntos [poupança anterior, energia vital, habilidade, perfeição das máquinas e demais vantagens dadas –acrécimo nosso] não governam por si mesmas. (...) Não temos o poder de alterar as propriedades últimas das matérias nem da mente; podemos apenas fazer uso dessas propriedades com maior ou menor sucesso, para produzir os resultados em que estamos interessados”.

tinha por efeito a produção. Desse modo, ele admitia a existência de algumas formas de trabalho, com alto grau de utilidade, mas que não tinha por objetivo a produção. Particularmente, Mill defendia que os trabalhos realizados pelo Governo, profissionais liberais, artistas e criados domésticos não deveriam ser estigmatizados como improdutivos, porquanto tal qualificativo os aproximava da idéia de antieconômico, ou inútil. Todavia, ele ponderava que o problema da estigmatização representava apenas uma interpretação equivocada do assunto e se propunha a explicar os vários significados para as palavras produtivo e improdutivo quando aplicadas ao trabalho (*id.*).

Mill considerava trabalho produtivo, todo aquele que era empregado para criar utilidades permanentes, quer incorporada em seres humanos, ou qualquer outros objetos animados ou inanimados. Isto é, empregava o qualitativo produtivo para aquelas atividades que produzem utilidades, incorporadas em objetos materiais. Aqueles que tinham como consequência um aumento de produtos materiais. Nessa perspectiva, Mill considerava que o trabalho do Governo (de assegurar a segurança) era produtivo, porquanto era indispensável para a prosperidade da indústria. Em contrapartida, Mill definia o trabalho improdutivo como aquele que, ainda que útil, não contribuía para a criação de riqueza material (*id.*).

Para Mill, a distinção entre produtivo e improdutivo era aplicável tanto ao consumo quanto ao trabalho. Assim, todo aquele que, direta ou indiretamente, em nada contribuía para a produção era um consumidor improdutivo. Desse modo, ele ponderava que os únicos consumidores produtivos eram os trabalhadores produtivos. Todavia, como os consumidores produtivos também poderiam apresentar um consumo improdutivo, Mill considerava consumo produtivo somente aquele destinado a manter e aumentar as forças produtivas de uma comunidade (*id.*).

Para Mill, seria um erro lamentar a perda da produção que vai para o consumo improdutivo, posto que essa parcela constituía o fundo que atendia as necessidades da sociedade, para além da sobrevivência. Era portanto, a medida de seus meios de prazer, bem como seu meio de poder atender as finalidades não produtivas. Se algo houvesse para ser lamentado, que se lamentasse e remediasse então a prodigiosa desigualdade que caracterizava a distribuição desse excedente e a grande proporção de pessoas que não prestavam nenhum serviço equivalente de retorno (*id.*).

Após destacar que o trabalho e os agentes naturais (vento, água, etc.) e , adicionalmente,

as máquinas e ferramentas constituíam as forças produtivas, Mill chamava a atenção sobre o entendimento do conceito de capital. Isto era necessário para se compreender a sua função na produção, a fim de se dissipar as noções errôneas que grassavam em torno desse tema. Inicialmente, ele destacava que capital não era sinônimo de dinheiro. Para o dinheiro prestar alguma ajuda ao capital, ele tinha que ser convertido em artigos capazes de suprir a produção. Para Mill (1996^a, pág. 110), o capital constituía-se em um estoque previamente acumulado de trabalho anterior. Isto é, aquela parcela das posses “... *que se destina a constituir seu fundo para efetuar uma nova produção*”.

Essa preocupação com o entendimento do conceito de capital era necessária para se explicar como o desvio de capitais para o consumo improdutivo dilapidava a riqueza de um país. A fonte da origem do capital estava nas economias ou poupança. Esta era definida por ele como a operação pela qual o aumento de capital ocorre. Posto que, tudo que aumentasse a força produtiva do trabalho criando um fundo adicional do qual se pudesse fazer poupança. Com isso, se poderia criar a possibilidade de aumento de capital, sem ter que se fazer privações e até mesmo aumentar o consumo pessoal. Desse modo, reiterava que para aumentar o capital, não era necessário apenas consumir menos ou entesourar, mas produzir mais (*id.*).

Essas digressões acerca dos conceitos de capital, trabalho e consumo produtivo constituíam o referencial básico, sistematizado por Mill, para analisar o modo pelo qual os indivíduos se organizavam nos processos de distribuição e troca (mercado), bem como o Governo, por meio de suas intervenções (leis, tributos, empréstimos, crédito, consumos e/ou gastos), favorecia ou desfavorecia o processo de criação de riqueza. Mill considerava que os processos de distribuição e troca eram regidos por leis convencionadas, ou seja, dependiam das leis e costumes da sociedade (*id.*).

Nesta perspectiva, ele se dedicou a estudar as regras por meio das quais a riqueza era distribuída. Entre elas: a propriedade privada, as classes sociais, a concorrência e os costumes e os rendimentos (salários, lucros e renda da terra), entre outras, como a influência do crescimento da população. Para ele, a instituição da propriedade privada era um dos diversos modos de distribuir a produção da terra e do trabalho. Neste sentido, ela era uma questão filosófica, pois, apesar da tendência de os arranjos econômicos se basearem neste estatuto, havia também a possibilidade de se estabelecer arranjos econômicos que não se baseavam na propriedade individual. Entretanto, Mill reconhecia algumas imperfeições no arranjo econômico baseado na propriedade privada, mas isto não implicava advogar sua abolição,

mas seu aperfeiçoamento. Desse modo recomendava que,

Caso fosse adotado o sistema de propriedade privada, temos que presumir que ele não estaria acompanhado de nenhuma das desigualdades e injustiças iniciais que obstaculizam a operação benéfica do princípio em sociedades antigas. Temos que supor que todo homem ou mulher plenamente adulto teria assegurado o direito de usar e dispor desimpedidamente de suas faculdades corporais e mentais; os instrumentos de produção, a terra e as ferramentas, seriam com justiça divididos entre eles, de sorte que todos pudessem começar em condições iguais no tocante aos recursos externos. É também possível conceber que, nessa repartição original, se desse uma compensação pelas desvantagens devidas à Natureza e se recompusesse a igualdade, concebendo aos membros menos fortes da comunidade, na repartição dos recursos, vantagens suficientes para coloca-los em pé de igualdade com os demais membros da comunidade. Entretanto, não se interferiria mais na divisão, uma vez feita; os indivíduos seriam abandonados à sua própria atividade e às oportunidades correntes, para fazerem uso mais vantajoso do que lhes foi dado. Se, ao contrário, se excluísse a propriedade individual, o plano que se deveria adotar seria manter a terra e todos os instrumentos de produção como propriedade conjunta da comunidade e realizar em comum também as operações de trabalho. A direção do trabalho da comunidade caberia a um ou a vários magistrados, que podemos supor eleitos pelos sufrágios da comunidade, e aos quais, temos que supor, a comunidade obedeceria voluntariamente. Também a repartição da produção seria um ato público. O princípio dessa divisão poderia ser o da igualdade completa, ou do rateio proporcional às necessidades ou aos méritos dos indivíduos, de uma forma que pudesse compaginar-se com os conceitos de justiça ou de política predominante da comunidade (MILL, 1996, pág. 261).

A citação acima reflete as influências do então emergente pensamento socialista, bem como as preocupações com a justiça e equidade social, presentes no pensamento de Mill. Esses trechos condensam ponderações que ele fazia sobre “as regras” da distribuição do produto social, porém enquanto ideal a ser conquistado. Nesse aspecto, observamos a crença de existência de um espírito público na humanidade, em oposição ao egoísmo egocêntrico da obra de Smith. Entretanto, para fazer emergir esse espírito público, haveria que se educar as pessoas para tal. Daí o peso que Mill conferia ao papel da educação na formação adequada tanto do espírito público quanto da opinião pública. Portanto, para Mill, a educação tinha um potencial de modificação dos hábitos individuais.

Mill analisava a concorrência e o costume como inerentes ao processo de divisão da produção, num regime de propriedade individual. Assim, ele ponderava acerca do exagero dos economistas de sua época sobre as regras da concorrência, em detrimento das regras do costume, em nome de creditar à Economia Política o status de ciência. Isto implicava render-se ao conforto de explicar a concorrência, por meio dos aspectos dos rendimentos e dos preços, para fins de elaboração de leis gerais e os princípios de sua regulação. Tal perspectiva, para Mill, propunha uma noção equivocada do curso real dos negócios humanos. Desse modo,

ele apontava limites a racionalidade vigente.⁶⁸ Nas palavras de Mill (1996^a, pág. 297),

Com razão o economista político considera isso seu afazer específico [a suposição que a concorrência determina os preços e os rendimentos – acréscimo nosso]; e como ciência abstrata ou hipotética, não pode se exigir que a Economia Política faça ou possa fazer algo mais. Contudo, teria uma compreensão equívoca do real curso dos negócios humanos quem supusesse que na realidade, essa preponderância ilimitada. Não estou falando dos monopólios, naturais ou artificiais, ou de quais quer interferências da autoridade na liberdade da produção ou do intercâmbio. Os economistas sempre contemplaram tais causas perturbadoras. Falo de casos em que não há nada que limite a concorrência, nenhum obstáculo a ela, nem na natureza do caso nem na forma de obstáculos artificiais, e no entanto, o resultado não é determinado pela concorrência, senão pelo costume ou uso, sendo que a concorrência ou simplesmente não vem ao caso, ou então produz seu efeito de uma forma bem diferente daquela que normalmente se supõe ser-lhe natural.

Com efeito, para Mill (1996^a), a concorrência só teria se tornado um princípio regulador dos contratos apenas na atualidade de sua época. Entretanto, ao observar os cursos da história, poder-se-ia notar que muitas vezes o costume prevalecia sobre a concorrência. Essa observação implicaria revisar alguns aspectos presentes nas teorias do valor e do preço. Particularmente, para Mill (1996^b), a teoria do valor trabalho só era válida para situações onde a razão capital/trabalho permanecia a mesma, em todas as indústrias.

Decorrente disto, para Mill, todos os custos de produção seriam proporcionais ao trabalho incorporado às várias mercadorias. Nesta perspectiva, ele redirecionava a discussão das variáveis que influenciavam o processo de distribuição para uma teoria dos custos de produção “pela soma”, distanciando seu pensamento do de Ricardo. Nesta perspectiva, ele argumentava que o preço de mercado era determinado pela oferta e pela procura e com o tempo se aproximava do preço natural - como sugerido por Smith (*id.*).

Entretanto, seu pensamento romperia com ambos fundadores da teoria do valor trabalho, na medida em que afirmava que o lucro era o produto excedente do trabalho que fosse além do necessário para manutenção dos trabalhadores. Nesta perspectiva, ele interpretava o lucro pelo lado da troca e não da produção. Por sua vez, considerando o lucro um excedente ou resíduo, argumentava que o preço natural era dado por três componentes do custo: os preços da terra, do trabalho e do capital (*id.*).

Ele também considerava os preços internacionais e o os preços do trabalho (salário),⁶⁹

⁶⁸O tema da crítica à noção de concorrência ilimitada, por sua vez, viria a ser explorado pelos neoinstitucionalistas, no âmbito das políticas regulatórias, como veremos no capítulo posterior. Além disto, a ênfase nos custos de produção seria também re-interpretada pelos neoinstitucionalistas contemporâneos, incorporando-se nela os custos de transação.

⁶⁹Para Mill o preço dos salários era politicamente e não racionalmente determinado.

como exceções a sua teoria de que os custos de produção determinam os preços. Com isto, ele invertia a lógica da teoria do valor-trabalho, bem como proporcionaria uma base para o desenvolvimento de uma visão ortodoxa, que analisa a oferta e a procura internacionais, na perspectiva de que cada país procuraria trocar seus produtos pelos valores necessários a equilibrar a balança internacional.⁷⁰ Isto ocorria porquanto, um país poderia obter mercadorias mais baratas em dois sentidos: valor - trocas desiguais; e custo - eficiência desigual de mão de obra e outras possíveis vantagens com o comércio exterior (*id.*).

Em relação ao dinheiro, Mill considerava um erro se pensar que seu valor devesse ser inteiramente regulado pelo valor dos países que o produziam e que só pudesse ser aumentado ou decrescido em caráter permanente em razão de mudanças no custo de produção das minas. Para Mill, qualquer circunstância que perturbasse o equilíbrio da procura internacional com respeito a um país específico poderia e deveria afetar o valor do dinheiro naquele país. (*id.*).

Particularmente, Mill classificava as perturbações da balança externa e as conseqüentes perturbações do câmbio como causais e/ou acidentais. Estas últimas, se não fosse em grandíssima escala, se autocorrigiriam pelo ágio sobre as letras, sem nenhuma transferência de metais preciosos. Por sua vez, as perturbações casuais derivavam da situação geral dos preços. Desse modo, elas não poderiam ser corrigidas sem se retirar o dinheiro em circulação ou sem suprimir o crédito num montante equivalente, haja vista que a simples transferência de metal não surtiria efeito sobre os preços e, por conseguinte, não contribuiria para minorar as causas das oscilações. Sobretudo, Mill chamava a atenção que as trocas de câmbio não dependiam da balança de débitos e créditos, de cada país separado, mas de todos os países conjuntamente (*id.*).

Em referência ao crédito e sua relação com a escassez de dinheiro, ou seja, do ponto de vista dos efeitos da expansão e retração do crédito sobre a produção, Mill analisava que o crédito não criava dinheiro. Para ele, o crédito era uma transferência dos meios de produção e sua função era economizar o uso do dinheiro. Assim, ele destacava os bancos de depósito como instrumentos principais para a oferta de crédito. Apesar de reconhecer as benesses do crédito para o aumento da produção, Mill fazia uma severa ressalva quanto ao uso desse instrumento para outros fins, tal como o consumo improdutivo. Para ele, o crédito era um

⁷⁰Para Mill (1996^b, pág. 169), “... o valor ao qual um país compra uma mercadoria estrangeira não obedece ao custo de produção no país do qual procede a mercadoria”. Para ele, era a procura estrangeira que determinava o equivalente das trocas, sem levar em consideração a manutenção do equilíbrio do vendedor e comprador individualmente.

instrumento de riqueza, se concedido às classes produtivas (produtores e distribuidores). Entretanto, o crédito concedido a distribuidores e consumidores improdutivos era nefasto, porquanto representasse um prejuízo às fontes de riqueza pública (*id.*).

Em relação aos juros, Mill afirmava que esses eram um problema de troca. Assim, todo capital passível de empréstimo tem forma de dinheiro. Para ele, a taxa de juros não tinha relação com a quantidade ou valor do dinheiro em circulação, mas oscilava por força do mecanismo de procura e oferta dos mesmos. Pois, o montante permanente de meio circulante afetava somente aos preços, sem afetar a taxa de juros. Desse modo, uma depreciação da moeda, não afetaria a taxa de juros. Ela diminuiria o poder de compra de mercadorias, mas não o poder de comprar dinheiro (*id.*).

Embora Mill afirmasse que a quantidade de dinheiro não afetava a taxa de juros, ele também reconhecia que a mudança para uma maior ou menor quantidade de dinheiro poderia acarretar alterações dessa taxa. Nesse caso, a quantidade oferecida em dinheiro, avaliada em capital, era menor, ao passo que a quantidade necessária era a mesma de antes. Porém, avaliada em moeda corrente, a quantidade oferecida era a mesma que antes, ao passo que a quantidade necessária era maior, devido ao aumento de preços. De uma forma ou de outra a taxa de juros aumentaria. Assim sendo, para Mill, a quantidade de dinheiro afetava a taxa de juros, porém, fazendo-a subir e não a baixar como se pensava. Do mesmo modo, aconteceria o inverso, ao se recolher uma moeda depreciada ou diminuir sua quantidade (*id.*).

Nessa perspectiva, para Mill, era óbvio que a taxa de juros determinava o valor e o preço de todos os artigos de troca, não em razão deles mesmos, mas pela renda que eram capazes de proporcionar. Além disto, os fundos públicos, as ações e todos os tipos de títulos mantinham os preços altos, na proporção inversa da taxa de juros. Assim, eles eram vendidos ao preço pago pela taxa de juros de mercado sobre o dinheiro de compra, com diferentes margens de risco, ou quaisquer circunstâncias de conveniência (*id.*).

As inflexões no pensamento de Mill, particularmente quanto à intervenção governamental, são historicamente determinadas pelas mudanças do contexto econômico e social de sua época. Particularmente, suas idéias são mais bem compreendidas quando relativizadas ao peso do problema da condição estacionária do desenvolvimento do capitalismo. Mill discutia que, mesmo antes de Malthus, os economistas políticos já haviam observado que o aumento da riqueza não era ilimitado. Entretanto, considerava que o

pensamento de Malthus datava uma época em que o problema da estagnação emergia enquanto uma preocupação importante no pensamento econômico. Nas suas palavras,

(...) A doutrina de que, por mais que a luta incessante possa adiar ao máximo essa nossa sina triste [o estado estacionário – acréscimo nosso], o progresso da sociedade tem de terminar em 'baixios e em misérias' [grifo do autor], longe de ser – como ainda pensam muitos – uma invenção cruel do sr. Malthus, foi afirmada, expressa ou tacitamente, por seus predecessores mais conceituados, e só pode ser combatida com êxito, com base nos princípios dele. (...) A publicação do sr. Malthus representa a era a partir da qual se devem datar concepções mais corretas sobre esse assunto; e apesar dos erros reconhecidos de sua primeira edição, poucos autores fizeram mais do que ele, nas condições subseqüentes, para fomentar essas expectativas mais justas e mais promissoras (MILL, 1996^b, pág. 326).

Com efeito, Mill reconhecia que mais cedo ou mais tarde, os países mais ricos e prósperos atingiriam a condição estacionária, caso não aperfeiçoassem as técnicas produtivas e suspendessem o transbordamento do capital desses países para regiões não cultivadas ou para as mal cultivadas. Nesta perspectiva, Mill (1996^b, pág. 325-330) apresentava e discutia esse tema criticando sob o aspecto pessimista dos argumentos elaborados até então.

Inicialmente, Mill discordava da afirmação de Smith acerca da relação entre o papel da concorrência e a tendência declinante das taxas de juros. Para ele, haveria que se considerar os efeitos do aperfeiçoamento técnico e da migração de capitais, como condições necessárias sobre a produção bruta e a demanda de mão-de-obra de um país. Além disto, Mill já acenava para uma análise que considerava a intervenção governamental nesse processo.

Além de Smith, Mill criticava o pensamento do sr. McCulloch. Este negava que o aumento da riqueza significasse a combinação de uma grande produção e uma boa distribuição, mas um aumento rápido da mesma. De acordo com McCulloch *apud* Mill (1996), os lucros altos representavam o teste da prosperidade. Entretanto, como a tendência ao aumento da riqueza caminhava no sentido da baixa dos lucros, o progresso econômico deveria tender à extinção da prosperidade.

Por fim, Mill criticava também a resposta de Malthus, quanto à excessiva ênfase que esse autor dava ao problema de controle populacional. Sobretudo, Mill questionava o argumento de Malthus, de que o aumento populacional implicava maior deterioramento das condições das classes que estavam na base da sociedade, gerando movimentos de resistência e maior necessidade de controle. Mill rebatia essas idéias, discutindo que os países que mais se manifestava a prudência em controlar a população, eram muitas vezes aqueles em que o capital aumentava com menor rapidez. (*id.*).

A crítica de Mill se encaminharia do pessimismo dos economistas políticos e rejeição as considerações de Malthus, para a idealização de um sistema econômico cuja distribuição fosse socialmente mais justa. Assim, ele formulou algumas considerações em torno dos diferentes estágios de desenvolvimento das nações. Para Mill (1996^b, pág. 328), as nações mais atrasadas eram aquelas que deveriam se preocupar com a produção como meta para alcançar o desenvolvimento. Já as nações mais avançadas, o problema consistia em obter um meio de melhor distribuição da riqueza. Por sua vez, isto seria alcançado, “... *pelo efeito conjunto da prudência e da frugalidade dos indivíduos, e por um sistema de legislação que favoreça a igualdade das fortunas, na medida em que isso for conciliável com o justo direito do homem ou mulher aos frutos, grandes ou pequenos de seu próprio trabalho*”.

Com isto, Mill passaria a discutir acerca dos limites adequados das funções e intervenções dos Governos e romperia com as idealizações anteriores acerca do papel do Governo, ao propor que esse deveria intervir nas seguintes situações: 1) em função de um bem maior; 2) para modificar os efeitos adversos da economia de mercado, particularmente o desequilíbrio sócio-econômico; e 3) quando um monopólio natural ou o controle de um monopolista (em conluio) prejudicasse o bem estar social. Nesta perspectiva, Mill contradizia os princípios utilitaristas, fundados na idéia de que cada indivíduo era o melhor juiz de seu próprio bem estar, ao reconhecer uma função de Governo de caráter socialmente reformista.

Entretanto, isto de modo algum implicava defender o intervencionismo governamental, mas reconhecer falhas nas teorias que rejeitavam ou admitiam a ação governamental, segundo razões que, para Mill, eram falsas. Nessa perspectiva, ele inicia uma extensa análise sobre os princípios de tributação, dívida nacional, as quais fundamentavam (equivocadamente) as teorizações pró-intervencionista, além de identificar os fundamentos e limites do *laissez faire*, a fim de tecer considerações acerca dos efeitos econômicos das funções de Governo. Por meio dessa análise, Mill legaria importantes considerações acerca da intervenção governamental, num contexto de aperfeiçoamento do sistema social-econômico-político de seu tempo.

Nessa perspectiva, o pensamento utilitarista de Mill criaria um diferencial de suas idéias, tanto em relação ao problema da vantagem universal da troca, bem como pela defesa de idéias de reformas sociais, numa economia liberal. Sua obra influenciou a escola neoclássica marshalliana, a qual combinava reformas liberais e intervenção governamental. Sua preocupação com as regras que regiam as leis convencionadas influenciaria também uma ala da corrente neo-institucionalista, como poderemos constatar nas seções adiante.

Particularmente, Stuart Mill e Marx se preocuparão, de forma diferenciada, com as conseqüências sociais provocadas pelo processo de acumulação da sociedade industrial capitalista, especialmente no que se refere ao baixo padrão de vida da classe trabalhadora, daí o porquê suas obras se distinguem de outras abordagens que fragmentam o social e o econômico da mesma forma que fragmentam o econômico e o político. A diferença entre o utilitarismo pregado por Mill, daqueles moldados na tradição de Bastiat e Say, provocaria uma cisão na Escola neoclássica, o que será visto adiante, na seção dedicada a Keynes.

Nas seções anteriores, nos preocupamos em cobrir o panorama do pensamento econômico dos clássicos, a fim de entender como e a partir da análise da produção e do mercado foi se demarcando os espaços de atuação da intervenção governamental. Porém, desse ponto em diante, importa-nos destacar algumas das relevantes inflexões do pensamento econômico e nelas observar a demarcação do espaço do Estado e da ação governamental.

Por sua vez, a Escola clássica é precursora da Escola neoclássica. Todavia, as influências dos diversos pensamentos dessa corrente do pensamento econômico cindiriam a corrente neoclássica em duas vertentes. A primeira a dos chamados conservadores, ou seja, daqueles que seguiam as orientações de Say, Bastiat e Sênior, que tomavam uma defesa mais rígida do *laissez faire*. Tais autores defendiam um papel do governo de protetor das desigualdades de poder e riqueza. Nessa perspectiva, o governo deveria fazer cumprir os contratos e proteger os direitos de propriedade.

A segunda corrente, chamada de vertente liberal, aceitava a importância do papel econômico do Governo, para além do que pregavam os conservadores. Essa vertente foi bastante influenciada pelo pensamento econômico de Keynes. Entre seus axiomas fundamentais, a vertente liberal reconhecia que a concorrência perfeita nunca havia existido na prática e nem existirá. Defendiam a intervenção benéfica do Governo na economia e, nesse sentido, via essa instituição como um poder político benevolente, neutro, objetivo e justo. Sobretudo, acreditavam que a interferência governamental criava o ambiente idealizado do modelo da concorrência perfeita.

Isto, entre outras coisas, significava invocar o governo para controlar algumas práticas de mercado tidas como nefastas, por meio dos mecanismos de regulação. Entretanto, essa tendência permitiria a emergência de Estados totalitaristas, levando a vertente radical a questionar se a persistência em tais fundamentos conduziria ao fim do capitalismo. Nesse

sentido, iniciar-se-ia um movimento de “retorno” às origens do liberalismo “puro”, para o que implicava redefinição dos espaços e papéis dessa instituição na economia e na sociedade.

Esse esforço de sistematização buscará entender as inflexões da relação Estado e economia capitalista, por meio da compreensão do papel do Governo, como coordenador do processo de acumulação do capital. Essa decisão está referenciada no fato de termos assumido, no capítulo primeiro, as asserções de Offe (1984) que afirma o Estado como administrador das crises do capitalismo, bem como aquelas outras, referentes ao problema da determinação da formulação das políticas do Estado capitalista, no sentido de reconciliar dinamicamente os requisitos da acumulação capitalista e da sua própria legitimação.⁷¹

A contribuição de Offe nos orienta também na medida que pressupõe que o Estado capitalista não favorece interesses específicos de classe, mas protege e sanciona instituições e relações sociais necessárias para a dominação de classes do capital. Desse modo, entendemos que há uma predominância da idéia de Estado-estrutura. Assim, o Estado poderia ser instrumentalizado, para ações que visassem impor as garantias que o sistema de mercado não oferece, por meio do estabelecimento de regras.

Ressalvamos também que não estamos intencionados cobrir toda a literatura econômica, nem enveredar por uma análise classista, mas de entendimento da emergência e difusão dos conteúdos ideológicos do neoliberalismo. Particularmente, desejamos pontuar aquelas inflexões mais importantes em relação à delimitação do espaço de intervenção do Estado, pautadas na oposição teórica-ideológica entre coletivismo e individualismo, de Keynes a Hayek e Friedman.

Além disto, pretendemos compreender a relação entre o Estado de direito e economia, a fim de visualizar e identificar as influências dessas inflexões. Elas compõem o quadro teórico para análise do ambiente intelectual, que possibilita o entendimento das relações entre Estado capitalista, economia e sociedade. Proporciona fundamento e justificação para os movimentos de desestatização e descentralização nas sociedades capitalistas contemporâneas, particularmente, a brasileira.

Nessa perspectiva, prosseguiremos nossa análise com o pensamento de Marx e Keynes,

⁷¹Embora já citadas, por uma questão de poupar a necessidade de se voltar ao capítulo primeiro, enumeramos a seguir: 1) Privatização da produção; 2) dependência dos impostos ou do volume da acumulação privada, através de mecanismos do sistema tributário; 3) a acumulação como ponto de referência; e, 4) a legitimação democrática.

porquanto estejam na origem das inflexões da corrente neoclássica. Essas duas vertentes compõem o referencial coletivista, criticado pelos liberais radicais Hayek e Friedman. Apesar de reconhecermos que o pensamento econômico não pára na concepção chamada neoliberal, nós não prosseguiremos a investigação das novas inflexões nesse capítulo, a fim de não perdermos o foco que referencia as reformas do Estado brasileiro, nos anos 90.

3.6 As Contribuições do Pensamento Econômico de Karl Marx: Moeda e dinheiro na acumulação capitalista

O pensamento de Karl Marx opunha-se tanto as análises quanto às conclusões dos clássicos. Ele questionava os casos hipotéticos de Smith, considerando-os como elucubrações abstratas que não levavam em conta o significado e a dinâmica interna do processo histórico, em cima dos quais Smith deduziu suas leis econômicas.

Analogamente, Marx criticaria Malthus, por entender que sua doutrina populacional continha conclusões equivocadas, porquanto apesar de levar em conta os diversos estágios da evolução econômica e seus respectivos modos de produção, seus fundamentos estavam articulados para afirmação de que uma mudança no sistema produtivo se converteria em uma aparente escassez populacional em excedente demográfico.

Em relação às teorias do valor, Marx retomou as origens ricardianas, porém desenvolvendo novos conceitos como os de mais-valia, capital variável, capital constante e etc. Além disto, sua obra trouxe contribuições importantes, acerca dos problemas econômicos do desenvolvimento capitalista, em relação as análises desse autor sobre a acumulação do capital, distribuição de rendas e crises econômicas. Sua obra também inaugurou uma abordagem orgânica das relações entre Estado e economia, no desenvolvimento do capitalismo.

O grande mérito e diferencial, da obra de Marx, foi a colocação do processo de produção, como uma atividade que incorpora relações sociais. Nessa perspectiva, Marx distinguia e recriava a idéia de modo de produção, como uma organização social histórica e relacionada ao avanço correspondente de técnicas de produção. Assim, a formulação do conceito de capital era crucial em sua elaboração teórica.

A necessidade de elaborar esse conceito remete-se ao descontentamento de Marx, em relação à crença dos economistas clássicos de que o capital era um elemento universal em

todos os processos de produção. Para Marx (1983^a), o capital não era coisa, nem dinheiro, mas uma relação de produção social. O dinheiro era produto último da circulação de mercadorias e também a primeira forma de aparição do capital. Ele aparecia como uma forma autônoma que o valor das mercadorias assumia.

Para demonstrar a diferença entre dinheiro e capital, Marx elaboraria uma teoria da função da moeda, na qual ele divide o processo de circulação do capital, em sua forma simples e na forma de reprodução ampliada. Na reprodução simples, o dinheiro mensurava apenas o intercâmbio das mercadorias e desapareceria no resultado final do movimento. Na reprodução ampliada, ambos, mercadoria e dinheiro, funcionavam como métodos diferentes de existência do próprio valor. O dinheiro, em seu modo geral, a mercadoria em seu modo particular e, por assim dizer, camuflada de existência.

Retomando a obra de Ricardo, o valor em Marx, é o valor trabalho. Sendo assim, o valor de uso é um valor de trabalho, considerado em relação a seu efeito útil. O valor de uso encerra uma determinada atividade produtiva adequada a um fim ou trabalho útil. Para produzi-lo, necessitava-se de uma espécie de atividade produtiva determinada pelo seu modo de operar, seus objetos, meios e resultados. Observa-se então que Marx rejeita o valor de uso como determinante dos preços. Posto que, como o valor de uso, a mercadoria possui qualidades diferentes, mas como valor de troca, elas possuem quantidades diferenciadas.

Por sua vez, para Marx, as mercadorias têm uma duplicidade, qual seja, são objetos de uso que também são portadores de valor. Enquanto forma de valor, elas podem ser expressas como forma simples, de tipos diferentes de mercadoria; na forma relativa, na qual o caráter do valor se revela por meio de sua relação com outra mercadoria; e, na forma equivalente, ou de permutabilidade de uma mercadoria por outra (*id.*).

A forma equivalente de uma mercadoria não implicava a determinação quantitativa de sua grandeza de valor. Em relação ao dinheiro, como qualquer outra mercadoria, ele poderia expressar sua própria grandeza de valor, apenas relativamente a outras mercadorias. Desse modo, o valor do dinheiro era “... *determinado pelo tempo de trabalho necessário a sua produção e se expressa naquele quantum de qualquer outra mercadoria em que está cristalizado o mesmo tempo de trabalho*” (MARX, 1983, pág. 84). A constatação da grandeza relativa de valor, do dinheiro, ocorre em sua fonte de produção, por meio da troca direta. Quando entra em circulação, como dinheiro, seu valor já está dado.

Para Marx, todas as mercadorias, enquanto valores, eram trabalho humano objetivado, em si e para si comensuráveis (equivalentes). Assim, elas podiam ser mensuradas numa mesma e específica mercadoria, qual seja, o dinheiro, e com isto transforma-la em valor. Assim o dinheiro era, para Marx (1983, pág. 87), uma medida de valor. Uma forma específica e necessária de “... *manifestação da medida imanente do valor das mercadorias: o tempo de trabalho*”.

O dinheiro não representava diretamente o próprio tempo de trabalho. Ele só representava o tempo de trabalho, na forma equivalente, ou seja, de permutabilidade de uma mercadoria por outra. Além de distinguir dinheiro e valor-trabalho, Marx definiu o preço, como algo que dependia totalmente do material monetário real. O preço era o *quantum* de trabalho humano, contido na mercadoria monetária, equivalente a mesma quantidade global de trabalho.

Para Marx, o dinheiro exercia funções diferentes como medida de valor e como padrão de preço. Pois, na medida dos valores, as mercadorias se medem como valores. No padrão de preços, mensuram-se as quantidades e não os valores. Assim, o valor de troca era expresso em preços monetários de uma mercadoria. Equivalia a quantidade da mercadoria dinheiro, que se poderia obter em troca da mercadoria em questão. O dinheiro é então uma mercadoria especial, usada como equivalente universal de trocas. Por sua vez, a moeda era um meio de guardar a riqueza, sob o valor de troca puro, e em certas circunstâncias ser parte do capital.

Tendo elaborado esse corpo conceitual, Marx se debruçou na análise da natureza social da produção capitalista. Para ele, a produção de mercadorias refletia a relação social dos produtores com o trabalho total, percebida como relação entre homens e objetos/coisas. Os objetos de uso tornavam-se mercadorias, apenas por serem produtos de trabalhos privados independentes, cujo complexo formava o trabalho social total.

Porém, os trabalhos privados só atuavam como membros do trabalho social total, por meio das relações de troca. Pois, era dentro dessa troca que os produtos recebiam uma objetividade de valor, socialmente e igual, separada da sua objetividade de uso. A partir de então, é que os trabalhos privados adquiriam um duplo caráter social, quais sejam: de satisfação de determinada necessidade social e das múltiplas necessidades dos produtores.

Nessa perspectiva, Marx se distanciava dos demais pensadores da Economia Política, porquanto aqueles fossem incapazes de enxergar uma sociedade que não fosse produtora de

mercadorias, articulada de forma harmônica e equilibrada e destituída dos conflitos que engendrava. Essa falsa harmonia, para Marx, encobria o aspecto de exploração, porquanto fundada na crença de que ninguém tirava nenhuma vantagem da utilidade proporcionada pelo trabalho útil, sem que o mercado funcionasse.

Marx opunha-se a essa visão harmoniosa das relações sociais de troca, na medida em que observava que cada possuidor interessava-se em alienar sua mercadoria, por uma outra, cujo valor de uso satisfizesse a sua vontade. Porém, na medida em que a troca não era um processo individual, o mesmo não ocorreria para todos os possuidores. Pois, toda mercadoria alheia funcionava como um equivalente particular de sua mercadoria. Assim, observar-se-ia que as mercadorias não possuíam uma forma relativa de valor geral, por meio do qual pudessem se equiparar como valores e grandezas de valor. Portanto, as mercadorias não se defrontavam como mercadorias, mas como valores de uso.

Na análise de Marx, o processo de troca das mercadorias encerrava relações contraditórias e mutuamente exclusivas, devido a duplicidade da mercadoria, como valor de uso e de troca. Essa contradição era resolvida pelo processo de intercâmbio da mercadoria, que opera por meio de duas metamorfoses opostas e reciprocamente complementares: transformação da mercadoria em dinheiro e transformação de dinheiro em mercadoria.

Isto, por sua vez implicava compreender a variação dos preços das mercadorias. Para tal, do processo de circulação simples, Marx deduziria analogamente a natureza da circulação capitalista. Assim, ele necessitava da noção de dinheiro, porquanto a função de meio circulante coubesse a essa forma específica de mercadoria. Afinal, o dinheiro representava o valor autonomizado das mercadorias. Com isto ele esboçaria uma reflexão acerca da natureza histórica e socialmente específica do capitalismo, qual seja a fonte de lucros.

Para Marx, o que distinguia uma sociedade como capitalista era a forma do processo de circulação de mercadorias. Marx observou que, na forma direta de circulação das mercadorias, havia um confronto entre mercadoria e dinheiro, de forma tangível, nos pólos de compra e venda. Deste modo, o volume do meio circulante requerido já estaria pré-determinado pela soma dos preços das mercadorias. No entanto, sabendo-se que os preços das mercadorias variavam de acordo com o valor do próprio ouro (material monetário), a soma dos preços das mercadorias variava proporcionalmente ao volume do dinheiro circulante.

Nessas circunstâncias, a mudança do meio circulante originava-se no próprio dinheiro,

não por sua função como meio circulante, mas como medida de valor. Assim, para Marx, primeiramente, o preço das mercadorias mudava inversamente ao valor do dinheiro. Em segundo, mudava do meio circulante diretamente com o preço das mercadorias, ao mudar o valor material monetário. Desse modo, observar-se-ia uma contaminação nos preços e reajustes dos mesmos.

Marx observava que, devido a uma coincidência histórica da descoberta do ouro e da prata, nos séculos XVII e XVIII, os economistas enveredaram por uma conclusão errônea de que a elevação dos preços estava associada ao aumento da quantidade desses metais, ou seja, ao aumento do meio circulante (o qual é o pressuposto das correntes monetaristas – comentário nosso). Ele ponderava que essa conclusão era conseqüência da suposição de que o volume do meio circulante era determinado pela soma dos preços das mercadorias.

Destarte, Marx contestava essa suposição replicando que, ainda que a mudança de preços das mercadorias em circulação refletisse mudanças reais de valores ou meras oscilações dos preços de mercado, o efeito do volume do meio circulante permaneceria o mesmo. Pois, para Marx, as variações da massa do dinheiro circulante estavam associadas às variações dos preços das mercadorias e não o seu contrário. O volume de dinheiro funcionando como meio circulante era diretamente proporcional a soma dos preços das mercadorias e inversamente proporcional ao número de peças monetárias, ou velocidade média do giro monetário. Com isso, Marx criava um argumento contrário ao dos monetaristas.

Segundo Brunhoff (1992), a teoria da moeda, em Marx, está baseada em relação às funções e formas da moeda, antes de chegar ao crédito. Seu primeiro fundamento foi a distinção entre troca direta e uso moeda. O segundo passo é o entendimento das funções da moeda como meio universal de pagamento. Nessa forma, a moeda cumpriria três funções, quais sejam, unidade de conta, meio de circulação e meio de pagamento ao final de uma operação de compra-venda a crédito.

Segundo Brunhoff, como unidade de conta, a moeda tinha como função fornecer o preço das mercadorias e dos títulos financeiros, para que pudessem ser intercambiáveis em proporções determinadas. Porém, isto não significava equivalência entre o nível de preços e quantidade de moeda existente, porquanto essa quantidade variava com as mudanças dos preços, entre outros fatores. A unidade de conta não era fixada pela escolha de uma mercadoria, mas se relacionava com a noção de equivalente geral, proveniente da circulação e

sancionada pelo Estado. Assim, ela era a forma de valor do trabalho social, mas como padrão de preços, precisava ser reconhecida. Isto se dava em meio à luta entre vários poderes.

Como meio de circulação, Brunhoff assinalava que havia uma relação de polaridade entre moeda e mercadoria (ou créditos). Porém, a circulação podia ser interrompida por razões externas, a exemplo de uma crise de superprodução, quando a transformação de bens em moeda é interrompida e a polaridade tornava-se uma relação de oposição entre moeda e bens, tal qual acontecia no entesouramento.

Além disto, na circulação do mercado capitalista, a compra dos meios de produção era feita na forma de adiantamento, feito pelo detentor dos fundos, que recuperaria seu dinheiro ao término da produção-circulação. Entretanto, os donos dos fundos recuperavam, não apenas seu valor inicial, como também um excedente (D-M-D'). Desse modo, a moeda perdia suas características próprias, tornando-se capital-dinheiro, nas mãos do empresário capitalista. Contudo, permanecia sendo moeda nas mãos do assalariado (*id.*).

Por fim, Brunhoff assinalava que a terceira função introduzida por Marx, qual seja, a de moeda como meio de pagamento, ao final de uma operação de compra-crédito. A relação de crédito constitui-se em um contrato entre empresário e financista. Para pagar a seu credor, o devedor deveria vender a mercadoria produzida e separar o dinheiro do adiantamento, para realizar o pagamento no prazo estabelecido, acrescido de juros sobre o excedente do valor realizado. Nessa perspectiva, Marx *apud* Brunhoff, afirmava que o sistema de crédito era indispensável ao capitalismo, porquanto os títulos de crédito circulavam no lugar dos símbolos monetários.

A circulação monetária, por sua vez, constituía a premissa necessária para demonstrar a relação de exploração do trabalhador, da qual se erigiria a ideologia marxista. Com efeito, no capítulo o processo de trabalho e processo de valorização e no da taxa de mais-valia, Marx (1983^a) demonstraria que a mais-valia resulta do processo quantitativo do trabalho, da duração prolongada desse em um outro. Assim, a soma do trabalho necessário e do mais-trabalho, ou seja do período que o trabalhador produz o valor de reposição de sua força de trabalho e a mais-valia, resultaria a grandeza absoluta de seu tempo de trabalho.

Do processo da mais-valia, Marx demonstraria a necessidade da classe trabalhadora, gerada no sistema capitalista, lutar para conquistar seus direitos. Nesse movimento, Marx demonstraria como o Estado e o parlamento burguês se constituíam em instituições do capital

e evidenciaria a dicotomia capitalista-trabalhador. Marx construiria a idéia de que o Estado era uma superestrutura, na medida em que constituía a parte essencial, no sentido de garantir determinadas relações econômicas. Emergia daí o movimento de trabalhadores, o qual seria ressignificado pelos liberais como um entrave à realização do próprio capital.

Marx também atribuía as crises do capital ao impulso de sua valorização. Ele assinalava a natureza cíclica da reprodução capitalista. Nessas crises, o capital se chocava com barreiras que a sua própria valorização criava para o desenvolvimento das forças produtivas. Entre esses aspectos estão: a desproporcionalidade do crescimento entre os vários ramos da produção, a relação entre os salários e o rebaixamento dos níveis de consumo, o crédito, etc.

O pensamento de Marx proporcionou fundamentos para se pensar um modo de produção alternativo ao sistema capitalista. Além de Marx, Keynes também contestaria a presença dessa suposição de igualdade entre produção e consumo, na economia neoclássica, bem como da relação entre taxa de juros, investimento e poupança, na economia capitalista, em um contexto de depressão (recessão).

Porém, ele daria uma explicação diferenciada, porquanto desejava preservar o sistema capitalista como a forma mais eficiente de organização econômica. Keynes interpretaria a crise de acumulação como efeito da insuficiência da demanda solvente, a demanda efetiva. Ele iria “sanear” o pensamento econômico, desqualificando as proposições marxistas e oferecendo uma alternativa teórica reconstituidora da eficiência do capitalismo, abortando o que seria “o caminho direto” rumo ao socialismo. É o que passaremos a demonstrar.

3.7 A Influência do Pensamento de John Maynard Keynes: Estado e demanda agregada

Antes de entrarmos no pensamento de Keynes, vamos relembrar alguns postulados do que se convencionou chamar de teoria neoclássica. A teoria neoclássica defendia o modelo de coordenação pelo mercado. A base institucional para coordenação do mercado era a *firma-propriedade* ou empresa gerenciada pelos próprios donos (família ou grupo de sócios). O foco de interesse dos neoclássicos estava fortemente vinculado à teoria utilitarista dos preços e da alocação de recursos. Essa afirmava que o preço e a taxa de remuneração do trabalho e do capital eram determinados pelo mercado e, portanto, externos à firma ou a produção.

Tomando como elementos fundamentais de sua estrutura de pensamento o automatismo

de mercado, que idealizava o capitalismo como sinônimo de racionalidade e eficiência, e a defesa do capitalismo concorrencial, como ideal de justiça distributiva, a Escola neoclássica postulava um papel ao Estado, restrito à manutenção da Lei e da ordem, bem como ao cumprimento de funções sociais básicas, tais como educação saúde e segurança pública.

Todavia, esse corpo teórico demonstrava um descaso ou um desconhecimento acerca das implicações dos fatores técnicos e organizacionais. Apesar de ter sofrido reparos paulatinos, que buscavam aproximá-lo à realidade, a máxima prevalecente era de que somente o capitalismo de mercado seria capaz de restabelecer as condições de equilíbrio no longo prazo (SAMUELSON, 1982).

As análises neoclássicas se pautavam em dois modelos de equilíbrio, quais sejam: o geral (walrasiano); e, o parcial (marshalliano).⁷² A máxima neoclássica prevalecente era a walrasiana. Esta afirmava que o mercado, ainda que apresentasse situações transitórias de desequilíbrio, tendia a estabelecer condições de informações e concorrência perfeitas.⁷³ Nessa perspectiva, o empreendedor e a firma seriam respectivamente coordenador e o *locus* da produção.

De acordo com Lopes e Andrade (1992), a teoria monetária de Alfred Marshall tem contribuído para evolução do pensamento econômico (neoclássico – acréscimo nosso) contemporâneo. Segundo esses autores, a expressão moeda (*courrency*) era usada por Marshall no sentido restrito, para designar o somatório de ouro, prata e papel-moeda, cujo curso de ação permanecia inalterado, quaisquer que fossem as situações. No sentido mais amplo, os agentes econômicos aceitavam outros instrumentos tais como cheques e notas bancárias como meio de pagamento. Isto configurava uma oferta elástica de crédito.

Ao conceber isso, Marshall *apud* Lopes e Andrade parecia sugerir que a moeda possuía um componente exógeno e outro endógeno, sendo que esse último tinha maior relevância, apenas em momentos em que as condições gerais de crédito eram precários ou inspirassem de desconfiança de que as reservas bancárias não fossem suficientes para fazer frente ao volume de resgates. Desse modo, o poder de compra não seria paritário ao estoque metálico.

Particularmente, Marshall *apud* Lopes e Andrade (1992, pág. 85) “... *via na política*

⁷²Observando-se que Marshall não assumia os pressupostos da “concorrência perfeita” e identificava os limites de crescimento das firmas no ciclo de vida dos empresários e não nas deseconomias de escala (ver TIGRE, 1998); Lopes e Andrade (1992).

⁷³Cf. North, (1981); Villarreal, (1984); Tigre, (1998).

monetária o mecanismo ideal para assegurar a instabilidade interna e externa desejada, sugerindo que a emissão de moeda fosse mais elástica em períodos caracterizados por forte redução dos níveis de crédito e elevação abrupta das taxas de juros". Sobretudo, Marshall se opunha ao estabelecimento de regras monetárias fixas.

Contrariamente ao monetarismo moderno, Lopes e Andrade observavam que Marshall sustentava a idéia de que as crises financeiras poderiam ser evitadas, por meio de uma política monetária ativa, haja vista que a moeda não era neutra. Não obstante, Marshall atribuía ao banco central o papel de prestador de última instância. Marshall atribuía dois papéis para a moeda, quais sejam, como meio de troca e como padrão de valor. Entretanto, ponderava que a moeda só poderia cumprir essas funções se o poder de compra geral se mantivesse estável, ou seja, protegido de oscilações.

Lopes e Andrade destacavam que Marshall relacionava a demanda por saldos monetários líquidos a fração da renda ou da riqueza dos indivíduos. Isso, por sua vez, era determinado pelos hábitos, volume métodos dos negócios, os quais eram estáveis no longo prazo. Entretanto, esse estado e confiança poderia ser abalado, no curto prazo, pela expectativa de aumento dos preços, acompanhadas por alterações nas condições de crédito.

Segundo Lopes e Andrade, Marshall criticava a teoria quantitativa da moeda, argumentando que essa tinha uma inspiração tautológica na relação entre transações em dinheiro e o valor agregado do total das mudanças de propriedade do dinheiro.⁷⁴ Para Marshall havia necessidade de elaborar uma função de demanda por moeda estável, para validar a teoria quantitativa. Para o que sugeria como variáveis: população, volume de negócios *per capita* transacionados pela população, percentual desses negócios diretamente afetados pela moeda e eficiência ou rapidez de circulação da moeda.

Lopes e Andrade observavam que Marshall admitia que tais condições acima eram difíceis de serem atingidas, de onde acusava o tautologismo da teoria quantitativa. Sobretudo, Marshall rejeitava uma relação direta entre a dependência da variação dos preços e mudanças de quantidade de moedas. Pois, ele supunha que o volume do meio circulante permanecia o mesmo, os preços médios poderiam variar em consequência de várias causas.

Outro ponto apontado por Marshall referia-se a aceitação de relativa rigidez dos salários

⁷⁴Na verdade, acreditamos que havia era um raciocínio contábil, daí o porquê de ter que haver uma correspondência equivalente.

nominais que implicava restrições ao livre movimento dos preços. Essa rigidez impedia a teoria quantitativa de explicar as flutuações de preços, haja vista permitir a possibilidade de aumento do estoque de moeda desacompanhado de uma elevação de preços. Sumarizando, a teoria quantitativa clássica da moeda só era aceita por Marshall no longo prazo, quando as flutuações nos preços poderiam ser atribuídas aos hábitos dos negócios, ou seja, variações no estoque de moeda.

Lopes e Andrade observavam que Marshall defendia que, no curto prazo, as variações dos preços eram causadas por mudanças no estado de expectativas, relativizadas em função do poder de compra da moeda, provocando instabilidade nas condições de crédito, que conduziam variações no produto. Desse modo, Marshall passaria a explicar o processo que levava a flutuações de preço e produto, no curto prazo.

Segundo Lopes e Andrade, Marshall a diferença entre a taxa de desconto e a taxa de juros explicava a diferença do comportamento da demanda de moeda no curto e no longo prazo. No curto prazo, a taxa de desconto (juros no curto prazo) seria determinada pelo mercado de fundos de empréstimo, sendo assim monetária e transitória. O excesso de moeda em circulação provocaria uma redução na taxa de juros, estimulando o crédito. Entretanto, o excesso de moeda provocaria a elevação dos preços e da renda nominal, por conseguinte, na taxa de juros, que corresponderia à lucratividade dos negócios. A divergência entre as taxas de juros no curto e no longo prazo era a causa do desequilíbrio do mercado monetário.

Lopes e Andrade assinalam que a proposição de Marshall era a de que a moeda afeta os preços indiretamente por meio do excesso de oferta do mercado de empréstimos, por meio da taxa de juros. Porém, uma vez que a elevação de preços reequilibraria o mercado monetário, confirmando assim a transitoriedade da taxa de juros bancária, restaria definir a taxa de juros permanente. Essa, para Marshall se assemelha a taxa de juros natural da tradição clássica.

Lopes e Andrade enfatizaram também que a análise marshalliana do papel dos ciclos de crédito revelava uma separação entre teoria do valor e flutuações de preços. Para Marshall, o estado normal da economia era o de flutuações. Isto decorria do fato de que a economia era a economia monetária. Isto é, os contratos eram monetários, envolvendo tempo e expectativas e o nível de preços ser incerto. Além disto, a economia estava sujeita a choques estocásticos reais e/ou monetários.

Assim, entendendo que a moeda não era neutra, Marshall buscava um meio de

estabilizar ou neutralizar a moeda no curto prazo. Nessa perspectiva, Lopes e Andrade observaram que Marshall apontava dois caminhos. Por um lado, a criação de uma moeda abstrata que servisse de medida ou padrão de valor ou pagamentos deferidos no tempo. Pelo outro, maior controle da oferta monetária, para influenciar na elasticidade do crédito.⁷⁵ A proposição de Marshall proporcionaria aquilo que mais tarde, a partir de Keynes, iria moldar a “economia do endividamento”, baseada no problema da solvência dos títulos de crédito.

Keynes (1996) se aproximava das idéias marshallianas, na medida em que não assumia os pressupostos conservadores acerca da concorrência perfeita, bem como negava a suposição do automatismo do mercado. Nessa perspectiva, a idéia de que o empreendedor e a firma seriam, respectivamente, coordenador e o *locus* da produção se romperia, possibilitando uma severa crítica acerca da eficiência do mercado como mecanismo de coordenação, apontando alternativamente os benefícios da intervenção governamental, no processo e coordenação.

No contexto histórico, Chandler *apud* McCraw (1998) assinalava que, no início do séc. XX, o desenvolvimento dos mercados mundiais favoreceu a constituição da grande empresa. No plano da economia, isto implicava concentração de poder industrial. Em consequência desse movimento, observava-se que a grande empresa capitalista reduzia o grau de flexibilidade e capacidade de ajuste de mercado. Nesse ambiente, as depressões do capitalismo passariam a ser mais longas.

Isso contrariava o argumento da Lei de Say, dos mercados auto-ajustáveis, que era funcional ao discurso que pregava a limitação do intervencionismo dos governos. Desse modo, da crítica a Say, Keynes (1995) findaria por enveredar numa busca analítica para explicar a depressão e o desemprego. Com isso, Keynes proporcionaria o fundamento teórico necessário e legitimador da ação governamental, como geradora da demanda agregada.

A questão de Keynes era descobrir o que havia acontecido para diminuir a produção de bens e serviços (nível de emprego), numa perspectiva liberal. Ele assumia a suposição de Marshall acerca da instabilidade da economia capitalista, bem como seguiria a mesma linha de raciocínio dele, acerca do mercado de crédito. Entretanto, acrescentaria a interpretação de que as crises cíclicas do capitalismo advinham de insuficiências da demanda efetiva.

Além disto, Keynes identificaria algumas condições em que a política monetária não era

⁷⁵Porquanto o caráter instável da especulação decorria, para Marshall, do uso do crédito como fonte primária do financiamento (LOPES e ANDRADE, 1992).

suficiente para manter o pleno emprego, como também a idéia de que o capitalismo poderia ser salvo se o governo usasse corretamente o seu poder de tributar, tomar emprestado e gastar (improdutivamente) o dinheiro. Isto é se o governo acionasse a política fiscal como instrumento regulador do nível de emprego da economia. O fundamento desta última remetia-se ao fato de que, para Keynes, as flutuações do nível de investimento era a chave da compreensão para o entendimento das crises cíclicas do capitalismo.

Se no âmbito do pensamento clássico, o binômio poupança-investimento se equiparavam e eram dirigidos (conversivelmente) pela flutuação da taxa de juros⁷⁶, Para Keynes (1996, pág. 91),

(...) embora o montante da poupança seja o resultado do comportamento coletivo dos consumidores individuais, e o montante do investimento resulte do comportamento coletivo dos empresários, estes dois montantes não são, necessariamente, iguais, visto que qualquer deles é igual ao excedente da renda sobre o consumo.

(...) a equivalência entre a quantidade de poupança e a quantidade de investimento decorre do caráter bilateral das transações, entre o produtor, de um lado, e o consumidor ou comprador de equipamento de capital do outro lado. A renda cria-se pelo excedente do valor que o produtor obtém da produção que vendeu sobre o custo de uso, mas a totalidade desta produção deve ter sido vendida, obviamente, a um consumidor ou a outro empresário e o investimento corrente de cada empresário é igual ao excedente sobre seu próprio custo de uso do equipamento do equipamento a que comprou a outros empresários. Portanto, em conjunto, o excedente da renda sobre o consumo, a que chamamos poupança, não pode diferir da adição a equipamento de capital, a que chamamos de investimento.

Observa-se que Keynes não rejeita a equivalência entre poupança e investimento. Ele rejeitava o automatismo da transferência entre consumo e poupança, porquanto se deparava diante de fatores “psicológicos”, relativos aos riscos (receios - incertezas) de investimento, bem como a própria natureza do capital, qual seja a de maximizar o lucro. Assim ele explicaria que embora se pudesse induzir o comportamento conversivo por meio da política monetária, haveria circunstâncias em que invalidavam ou enfraquecia o uso da política monetária, na perspectiva de aumentar o nível de emprego.

No nosso entendimento, por observar que a economia capitalista não buscava “naturalmente” o pleno emprego, posto que a relação renda-poupança poderia levar a um nível de renda estável, ainda que com depressão e desemprego generalizado, a resposta de Keynes para a recessão, não estava no mercado privado, mas na ação governamental. Nessa perspectiva, em face da descrença de Keynes, em relação aos aspectos distributivistas e do

⁷⁶ A esse respeito, ver nas seções que analisamos o significado desses dois elementos no início do capítulo.

automatismo do comportamento poupança-investimento mais a eficiência da política monetária, ele promoveria o Governo ao status de agente econômico, operando e acionando o mercado de bens e serviços públicos.

Segundo Villarreal (1984) as idéias de Keynes revolucionaram o pensamento econômico neoclássico de que o capitalismo de livre mercado era capaz de garantir o equilíbrio do pleno emprego. Pois, Keynes pautava sua análise na afirmação da existência de “*falhas ou desajustamentos*” dessa instituição (ajuste natural da demanda efetiva). Outro ponto de inflexão da “revolução keynesiana” foi a demonstração, por meio da análise do comportamento do mercado de bens e serviços, de que a poupança não governava o investimento. Neste sentido, Keynes contrapunha-se ao pensamento de Say, acerca do investimento contínuo da poupança na economia.

Villarreal assinalava também que, em relação ao mercado monetário, Keynes se contrapunha às teses quantitativistas ao afirmar que a taxa de juros necessariamente não se reduzia, em face de um aumento da oferta monetária e, estando baixa, tornava indiferente a decisão de manter a moeda em espécie ou adquirir outros ativos. Quanto ao mercado de trabalho, trazia fatos novos acerca da reação dos trabalhadores às reduções dos salários nominais.

Sobretudo, Keynes pregava que o elemento-chave para intervenção do Estado (no curto prazo) consistia na “administração da demanda efetiva”, ou seja, no grau de ocupação da capacidade produtiva, por meio das políticas fiscal e/ou monetária. Pelo lado fiscal, esta concepção de Estado servia para justificar que, em momentos de profunda depressão, o Estado pudesse intervir na reativação da economia e aumentar a demanda efetiva, por meio da elevação do Gasto Público. Pelo lado monetário (expansão dos meios de pagamento), implicava admitir que os impactos dessa política ocorriam tanto no nível de preços (como afirmavam os clássicos), como também se estendia ao setor real da economia, ou seja, nos níveis de produção e emprego (VILLARREAL, 1984 – acréscimos nossos).

Observe-se que, para Keynes, a política monetária era um instrumento para lidar com o ciclo econômico no curto prazo, mas insuficiente para assegurar o investimento, no longo prazo, dando margem a novas reflexões. Além disto, o aspecto “revolucionário” do pensamento keynesiano provocou uma reação imediata da tradição neoclássica ou escola marginalista, cujo resultado foi uma tentativa de síntese entre essas duas correntes de

pensamento, produzindo um novo paradigma, batizado por Samuelson de síntese neoclássica/pós-keynesiana ou síntese neoclássica. Esse paradigma demarcava duas direções: a da macroeconomia keynesiana – que analisa os problemas de pleno emprego e inflação no curto prazo e a da teoria neoclássica do crescimento econômico – que estuda esses problemas no longo prazo (ver. VILLARREAL, 1984).

Observamos que não compartilhamos do mesmo entusiasmo de Villarreal acerca da “revolução keynesiana”, para além da ruptura que ela causou no pensamento neoclássico. Ruptura aliás, pré-anunciada por Marshall. Para nós, Keynes era sobretudo um conservador. A despeito de que suas idéias contribuíram para uma melhoria do bem-estar, por um período de 30 anos, a extensão de sua teoria só tem validade no âmbito interno dos Estados nacionais, haja vista que credita ao Estado a transformação das transações de débito privado (e até mesmo público) em meios padronizados de pagamento. Nessa perspectiva, o Estado se transformaria em guardião da lucratividade do capital, em detrimento de outros interesses sociais, particularmente, nos países de economia monetária frágil, como o Brasil.

O caráter distributivista-conservadora do *status quo*, da prática do keynesianismo, pode ser observado do ponto de vista da ação do Estado, como agente econômico e político. Nessa perspectiva, do ponto de vista político, observar-se-ia, que a forma institucional de Estado, presente na concepção de Keynes era deliberadamente o Estado totalitário. A citação abaixo visa demonstrar esse argumento.

No entanto, a teoria da produção como um todo, que é o que o livro propõe expor, seria muito mais facilmente adaptada as condições de um Estado totalitário do que a teoria da produção e distribuição de um volume dado em condições de livre-concorrência e uma ampla dose de *laissez faire*. A teoria das leis psicológicas referentes ao consumo e a poupança, a influencia das despesas baseadas em empréstimos sobre os preços e os salários reais, o papel desempenhado pela taxa de juros – todos esses elementos permanecem como ingredientes necessários em nosso esquema de pensamento (KEYNES, 1996, pág. 32 – Prefácio a edição alemã).

Do ponto de vista econômico,⁷⁷ observar-se-ia que, apesar da predileção de Keynes por obras públicas úteis, as quais beneficiariam principalmente os indivíduos dos estratos mais inferiores de renda, Keynes pretendia se destacar da identidade do socialismo, pregando que não interessava que o Estado assumisse a propriedade dos meios de produção, mas agir cooperativamente com a iniciativa privada. A citação abaixo procura ilustrar esse argumento.

(..) O Estado deverá exercer uma influência orientadora sobre a propensão a

⁷⁷ Que também é político e ideológico.

consumir, em parte através de seu sistema de tributação, em parte por meio da fixação da taxa de juros e, em parte, talvez, recorrendo a outras medidas. Por outro lado, parece improvável que a influência da política bancária sobre a taxa de juros seja suficiente por si mesma para determinar um volume de investimento ótimo. Eu entendo, portanto, que uma socialização algo ampla dos investimentos será o único meio de assegurar uma situação aproximada de pleno emprego, embora isso não implique a necessidade de excluir ajustes e fórmulas de toda a espécie que permitam ao estado cooperar com iniciativa privada. Mas fora disso não se vê nenhuma razão evidente que justifique um socialismo do Estado abrangendo a maior parte da vida econômica da nação. Não é a propriedade dos meios de produção que convém ao Estado assumir. Se o Estado for capaz de determinar o montante agregado dos recursos destinados a aumentar esses meios e a taxa básica de remuneração aos seus detentores, terá realizado o que lhe compete. Ademais, as medidas necessárias de socialização podem ser introduzidas gradualmente sem afetar as tradições generalizadas da sociedade (KEYNES, 1996, pág. 345).

Observa-se que o gasto chamado socialmente útil não aumenta a capacidade produtiva, não aumenta a quantidade de estoque de capital e nem diminui as oportunidades de investimento futuro. Além disto, a proposta de Keynes, de usar o gasto público para equilibrar o nível de emprego, pautada na não apropriação da propriedade do Estado, se traduziria num meio de injetar recursos (dinheiro público) ao próprio setor privado. Esta ação foi possível até o limite da capacidade do Estado de se endividar sem ter que enfrentar uma crise fiscal.⁷⁸

Contudo, a grande contradição keynesiana, está no fato de que dinheiro que circula e é pensado em termos de fluxo é o mesmo dinheiro que conecta crédito e dívida e que possibilita a realização de agentes separados no tempo e no espaço, em escala internacionalizada. Mas também é o mesmo dinheiro que realimenta as crises, num contexto de financeirização das economias capitalistas, e que pré-anuncia a dissolução da soberania nacional (ilimitada) e a ditadura das instituições financeiras, como reguladoras das esferas econômica e social, postas em ação pelo Estado regulador.

Desse modo, a circulação do dinheiro passa a percorrer as oportunidades de investimento e poupança em todo o globo terrestre e, por meio da ação governamental, reiventando as formas da exploração capitalista, num contexto de crescimento sem emprego. Com efeito, as inflexões do pensamento econômico, constituídas na tensão e desdobramentos das teorias keynesiana e neoclássica, corroboram com as mudanças que ocorreram no nível microeconômico (visto na seção anterior), no sentido de gerarem uma “atmosfera” na qual se passaria a questionar o papel do Estado, enquanto a instituição que “melhor coordena” a provisão/distribuição de bens e serviços públicos (e privados), no curto prazo, bem como a

⁷⁸Essa dinâmica da crise fiscal é melhor explicada por O'Connor (1977). Além disto, observamos que a economia do endividamento seria uma das duas grandes conseqüências da adoção de políticas keynesianas. A segunda é o militarismo, ou economia da guerra.

que “melhor” proporciona uma “ótima” alocação administrativa de recursos. Resulta daí a ascensão da corrente neoliberal e, ao invés de um avanço, assistimos a um retrocesso no pensamento econômico.

Nesse sentido, o desenvolvimento do pensamento econômico (e, mais particularmente no nível microeconômico) colocaria em discussão a questão da “*eficiência*” das ações de comando do Estado (governo) e dos mecanismos de mercado, em face às novas possibilidades (gerenciais-organizacionais). Por sua vez, em relação, aos desdobramentos da análise macroeconômica, a questão da “eficiência” particularizaria o elemento mais visível dessa relação, enquanto capacidade fiscal-financeira.

Ambas implicariam incorporar o questionamento da estrutura (organizacional) do Estado que, em última instância, se traduziria por “devolver” ao social e ao econômico os “papéis” aos quais lhe cabiam (minimização), quanto questionar essa instituição como aquela que “melhor” administraria a crise do capitalismo contemporâneo. Tais idéias estão detalhadas nas influências do pensamento de Hayek e Friedman, que passaremos a analisar.

3.8 A Influência do Pensamento de Hayek: As raízes da desestatização e da descentralização

A base do pensamento de Hayek (1994) está na crítica às limitações da concepção “ortodoxa” da economia neoclássica. Para ele, havia uma limitação séria acerca do papel da moeda no entendimento dos neoclássicos. Hayek acusava-os de interpretar a economia em termos de equilíbrio de transações reais, nas quais o numerário representava um mero papel de intermediação. Destarte, a moeda não estaria verdadeiramente integrada na teoria.

Hayek também criticava Keynes, por integrar o papel da moeda na teoria econômica, de modo simples, permitindo uma explicação para os movimentos recessivos, como resultante da contração da demanda agregada monetária. Para ele, Keynes havia receitado um remédio fácil, o qual encantou o público e os governos, porém, se esquivava do enfrentamento de problemas reais, referentes à importância e flexibilidade dos preços e dos salários e seus efeitos nas atividades econômicas.

Ardoroso crítico do Socialismo e do Estado providência, Hayek se posicionava contra o planejamento estatal. Para ele, a organização premeditada da vida econômica pelo Estado no regime socialista implicava transformar essa instituição em principal proprietário dos meios

de produção. Além disto, ele interpretava que o Estado providência era em grande parte um substituto ao socialismo e representava um projeto político de alguns reformadores sociais, os quais pretendiam reconstruir a sociedade em um plano ideal.

Destarte, para Hayek, o Estado providência era resultado de ideologias políticas as quais não pareciam propensas a visar um objetivo claramente definido, mas realizar reformas esparsas. Com isto, poder-se-ia incorrer-se no erro de destruir as bases de uma economia de mercado e asfixiar as forças propulsoras, ou seja, o poder criador de uma civilização livre. Sobretudo, para Hayek, a tendência crescente de se confiar em coerções e discriminações de procedência administrativa, nos casos em que a modificação de normas legais de ordem geral pudesse atingir a mesma meta de forma mais lenta, bem como, a recorrência a controles estatais diretos para fins de criar entidades monopolísticas, nas quais o uso do judicioso se constituía em incentivos financeiros para atrair esforços espontâneos, era um legado socialista, o qual influenciava a política e poderia resultar um totalitarismo econômico, ainda que até aquele presente momento tal fato não se tivesse confirmado na prática, na Inglaterra.

Evidentemente, seis anos de governo socialista na Inglaterra nada produziam que se assemelhasse a um Estado totalitário. Mas os que alegam que isso desmentiu a tese de *O caminho da servidão* na realidade deixaram de escapar uma das afirmações fundamentais do livro: a mais importante transformação que um controle governamental amplo produz é de ordem psicológica, é uma alteração no caráter do povo. Isso constitui um processo necessariamente lento, que se estende não apenas por alguns anos, mas talvez por uma ou duas gerações. O importante é notar que os ideais políticos de um povo e sua atitude em face da autoridade tanto são efeitos quanto causas das instituições políticas sob as quais ele vive. O que significa, entre outras coisas, que mesmo uma vigorosa tradição de liberdade política não constitui garantia suficiente, quando o perigo consiste precisamente em novas instituições e novas orientações políticas que ameaçam corroer e destruir pouco a pouco aquele espírito (HAYEK, 1994, pág. 19).

A citação acima mostra a persistência de Hayek em reafirmar seus postulados, ainda que em condições objetivas adversas. Assinala também a ênfase que esse autor dá as instituições políticas e sua relação com os ideais políticos da sociedade e o exercício da autoridade estatal. Elas são o ponto de partida para Hayek criticar a destruição do Estado de direito, bem como a falta de objetivos claramente definidos das políticas econômicas fundadas no paternalismo estatal e que, para ele, conduziriam a crise econômica que posteriormente seria interpretada como um fenômeno de estagflação. Neste sentido, no decorrer dos anos, as análises de Hayek fundamentariam as interpretações neoliberais acerca da crise do capitalismo contemporâneo, sobretudo generalizando a negação das teses keynesianas até então em vigor.

Outro ponto que nos chama a atenção no pensamento de Hayek está no fato dele

problematizar a tendência de os Estados previdência se tornarem circuitos econômicos fechados, por meio da adoção de barreiras protecionistas, geradas pelas políticas individuais de desenvolvimento econômico daquelas entidades. Particularmente, a visão sistêmica de comércio externo, bem como a generalização da economia do endividamento estão na origem das advertências “proféticas” de Hayek. Nesse contexto, sua contribuição se movia na direção de apontar na ação dos Estados previdência as raízes de enunciada crise do capitalismo mundial.

A preocupação de Hayek com o crescimento do “totalitarismo” encontrava forte poder de argumentação em face da emergência de outras experiências de estados totalitários, para além do facismo e do nazismo, tanto na Europa, quanto na América Latina e África. Visto desse modo, suas “profecias” pareciam se confirmar. Porém, apenas se considerarmos que, após a segunda guerra mundial, se observava de fato a preponderância de ditaduras militares, as quais não se constituíam em (e nem poderiam constituir) democracias liberais, muito menos se apresentavam ideologicamente como expressões de espraiamento do comunismo. Tais regimes se apresentavam como liberais.

Entretanto, adotavam práticas de controle estatal da economia como forma de viabilizar o desenvolvimento capitalista em seus territórios. Com efeito, embora Hayek inicialmente afirme uma relação entre socialismo e emergência de formas específicas de Estados totalitários, não se poderia confundir todas as experiências dessas formas de Estado como tendentes ao socialismo. Nem mesmo, considerando-se o Estado apenas como estrutura e passível de ser dominado pela classe histórica que se eleva ao poder, como nas teses marxistas, que também carecem de confirmação na prática. Tais Estados não se definiam apenas como socialistas, muitos deles, como é o caso brasileiro, constituía-se como regimes de exceção de vocação liberal.

Tal contradição aparece na formulação do pensamento de Hayek levando-o a desistir da identificação totalitarismo-socialismo, considerando o socialismo como uma espécie de coletivismo, entre outras formas possíveis de caracterização indicadora de economia planificada. Desse modo, Hayek (1994, pág. 56) situa o socialismo como um doutrina, uma ideologia que teria influenciado “*inúmeras pessoas de tendências liberais a se submeterem mais uma vez ao rígido controle da vida econômica que haviam abolido*” .

Servindo-se de uma citação de Adam Smith, Hayek induz o pensamento à crença de que essa forma de controle fazia com que os governos fossem obrigados a se tornarem tirânicos e opressores, para se garantirem no poder. Nessa perspectiva, Hayek vê o controle, não como

instrumento, mas como a fonte do próprio poder. Essa análise supõe o Estado como um agente auto-orientado e até subordinador do mercado. Não vê ou desconsidera a relação de organicidade entre Estado e fortalecimento das economias nacionais privadas, porquanto não incorpore em seus postulados a noção de capital como relação social. Entretanto, ela é necessária e conveniente para contrapor o movimento de oposição entre economia doméstica e internacional, no processo de desenvolvimento do capitalismo, a favor de um discurso de desnacionalização.⁷⁹

Assim, acreditamos que, em sua perspectiva sistêmica, Hayek “via” as estratégias nacional-desenvolvimentistas, não somente representando uma corrupção dos princípios liberais clássicos, haja vista que do ponto de vista ideológico isto parecia uma contradição, mas sobretudo se constituindo em barreiras ao processo de desnacionalização do capital. Observe-se que, se por um lado, não se constituíam em um regime liberal “puro”, pelo outro, também não se revelavam socialistas “puros”. Pois, não fomentavam a concorrência, tão pouco resolviam o problema das desigualdades socioeconômicas, provocadas pelo fenômeno da concentração de renda. A citação abaixo nos permite fundamentar nossa afirmação.

O conceito de “planejamento” deve sua popularidade em grande parte ao fato de todos desejarmos, obviamente, tratar os problemas ordinários da forma mais racional e de para tanto precisarmos utilizar toda a capacidade de previsão possível. (...) Mas esse não é o sentido que nossos entusiastas de uma sociedade planejada empregam atualmente esse termo; tão pouco é apenas nesse sentido que será necessário planejar se desejarmos a distribuição de renda ou da riqueza conforme determinado padrão. Segundo os modernos planejadores, e os objetivos que eles perseguem, não basta traçar uma estrutura permanente, a mais racional possível, dentro da qual qualquer pessoa conduza suas várias atividades de acordo com seus planos individuais. Este plano liberal, segundo eles, não é um plano – e, de fato, não tem por objetivo satisfazer qualquer idéia relativa a parcela da renda que caberá a cada indivíduo. O que nossos planejadores exigem é um controle centralizado de toda a atividade econômica de acordo com um plano único, que estabeleça a maneira pela qual os recursos da sociedade seja “conscientemente dirigido” a fim de servir, de forma definida, a finalidades determinadas (HAYEK, 1994, pág. 57).

Para Hayek, o debate entre os planejadores modernos e seus adversários não visava estabelecer a racionalidade, a previsão ou o cálculo antecipado, mas buscava determinar em que medida os detentores do poder coercitivo deveriam se limitar a criar condições em que os próprios indivíduos pudessem dispor de uma forma de conhecimento e iniciativa que lhes permitissem planejar com o maior êxito, ou se a utilização racional dos recursos exigia uma direção e organização central de todas as atividades, em conformidade a algum “projeto”

⁷⁹Convém observar que Hayek se opõe a toda forma de planificação econômica globalizante, por entender que isto seja um freio às forças propulsoras do desenvolvimento econômico. Desse modo, podemos pressupor que ele se opõe a toda forma de organização que visem controlar as atividades econômicas de forma centralizada, por entendê-las como ambientes de concentração de poder e, por conseguinte, gerador de assimetrias e disfunções no sistema capitalista.

elaborado com esta finalidade. Ao formular o problema dessa forma, Hayek conseguiria gerar uma discussão importante, mas que só ganharia consistência histórica com a emergência do fenômeno da estagflação e o chamado vazio teórico dos postulados keynesianos.

Porém, para não incorrer na defesa de um liberalismo inconsistente, Hayek também procurava deixar claro que sua oposição ao planejamento não implicava postular uma atitude dogmática do *laissez faire*. Desse modo ele se esforçava para restabelecer novas bases ao liberalismo econômico. Nesse sentido, Hayek lembrava que a doutrina liberal era a favor do emprego mais efetivo das forças da concorrência, como meio de coordenar os esforços humanos, bem como rejeitava a substituição desse mecanismo de mercado por métodos menos eficazes de coordenação dos esforços individuais.

Hayek também lembrava que a doutrina liberal admitia que, para que a concorrência pudesse funcionar de forma benéfica, era necessária a criação de uma estrutura legal cuidadosamente elaborada. Nessa perspectiva, Hayek criticava que nem as estruturas anteriores tão pouco atuais (de sua época) estavam isentas de grandes falhas. Todavia, também reconhecia que, sendo impossível criar as condições necessárias para tornar a concorrência efetiva, era necessário recorrer a outros métodos de controle social⁸⁰ capazes de orientar a atividade econômica.

Para Hayek, o bom uso da concorrência como princípio de organização excluía certos tipos de intervenção coercitiva na vida econômica, porém ele também admitia outros princípios que podiam auxiliar consideravelmente seu funcionamento, e até mesmo exigiam determinadas formas de ação governamental. Por fim, Hayek (1994, pág. 59) sentenciava que

O funcionamento da concorrência não apenas requer a organização adequada de certas instituições como a moeda, os mercados e os canais de informação – algumas das quais nunca poderão ser convenientemente geridas pela iniciativa privada – mas depende sobretudo da existência de um sistema legal apropriado, estruturado de modo a manter a concorrência e a permitir que ela produza os resultados mais benéficos possíveis. Não basta que a lei reconheça o princípio da propriedade privada e da liberdade de contrato; também é importante uma definição precisa do direito de propriedade aplicado a questões diferentes.

Ao fazer essa afirmação, Hayek postulava a necessidade de se combater a negligência e propunha investir no estudo sistemático das instituições legais, haja vista que ele acreditava

⁸⁰A exemplo do controle da moeda e dos canais de informação, entre outros.

que elas seriam responsáveis para fazer o sistema competitivo funcionar de maneira eficiente. Hayek esperava que tais estudos pudessem prover uma base analítica que revelasse as falhas, particularmente, relacionadas às leis das sociedades anônimas e de patentes, as quais eram causadoras de ineficiências e destruição de muitos setores.

Nessa perspectiva, Hayek (1994, pág. 60) admitia que “*em nenhum sistema racionalmente defensável seria possível ao Estado ficar sem qualquer função*”. Entretanto, ele também alertava que o fato de em certas situações ter que se recorrer a um controle direto pela autoridade, para garantir o funcionamento eficiente da concorrência, não justificava, como ele atribuía aos defensores da economia planejada, de substituí-la, mas de suplantá-la!

Pois, a eliminação da concorrência implicaria deixar a economia a mercê da ação monopolística e o consumidor a mercê da ação monopólica conjunta dos capitalistas e dos trabalhadores dos setores melhor organizados. Desse modo ele argumentava que, embora a concorrência pudesse suportar algum grau de controle governamental, ela não poderia ser harmonizada em qualquer escala de planejamento central. Para ele, a harmonia entre planejamento e concorrência só poderia ser benéfica se o planejamento tivesse como objetivo a própria promoção da concorrência.

Obviamente, o apelo a reedição do Estado, na função de prover medidas para garantir a concorrência, seria inócuo sem uma discussão acerca de regime democrático. Desse modo, Hayek chama a atenção para a relação entre planificação e democracia, bem como a relação entre planificação e Estado de direito. Com isto ele estabeleceria bases sólidas e consistentes para questionar os regimes autoritários, sem contudo perder de vista a afirmação ideológica de capitalismo liberal como sistema ideal e “democrático”.

A defesa da democracia passava por reforçar os efeitos nefastos da centralização absoluta da atividade econômica, bem como desqualificar o sistema socialista como sinônimo de democracia social, pela crítica de sua eficiência enquanto mecanismo de criação e distribuição de riquezas, por meio do questionamento da (ausência) da liberdade individual. Destarte, ao contrapor coletivismo e liberdade, ele busca direcionar esse conflito para acusar as falhas do coletivismo, na definição das escolhas sociais.

Assim, inicialmente, Hayek questiona a visão de bem-estar definida em função de uma única escala de valores e determinadores de uma linha específica de ação. Nessa perspectiva,

acreditamos que ele enunciava o problema levantado pelas correntes pluralistas⁸¹ acerca do sistema de representação de interesses. A questão que se apresenta, no pluralismo, diz respeito ao fato de que os indivíduos participam de diferentes grupos cujos padrões e exigências podem ser conflitantes entre si mesmos.

Os pressupostos do pluralismo conferem um papel normativo para o Estado. Posto que, este é considerado central para regulamentar os conflitos. Entretanto, admitindo que todos os interesses potenciais de um grupo serão levados em conta pelos outros grupos poderosos, a função equilibradora ou repressiva não precisa ser necessariamente desempenhada pelo governo. Sobretudo, o pluralismo rejeita o fundamento da concepção marxista de consciência unificada de classe, em face das pressões múltiplas cruzadas. E é neste sentido que supomos que o pensamento de Hayek se coaduna com aquela forma de interpretação da ação coletiva.

Com efeito, no mundo financeira e economicamente articulado, a presença do Estado é funcional. Isto é explicado por Held (1991). Esse pensador observou que a idéia da soberania serviu para estabelecer um vínculo entre poder e direção política e forneceu legitimidade das reivindicações de poder capaz de proporcionar proteção, tanto ao direito público como ao direito privado, numa estrutura reguladora que simultaneamente restringe e torna possível o poder.

Para Held, esta estrutura se referenciaria em cinco categorias de direitos: civis, políticos, econômicos, sociais e reprodutivos. Tais categorias constituem o espaço inter-relacionado no qual o princípio da autonomia dos Estados pode ser buscado e realizado. Porém, no Estado moderno, o entrelaçamento entre as políticas interna e internacional tem implicações no conceito de **diplomacia**. Envolve o crescimento de organizações e regimes internacionais. Então, o ponto-chave de discussão seria a “nacionalização” da política global ou a resistência à submissão dos conflitos internos à uma autoridade “superior”.

Contudo, observamos que a natureza fragmentada e não-democrática das autoridades plurais é passível de ser superada, na medida em que elas façam parte de uma ordem comum, comprometida numa estreita colaboração e segundo princípios e orientações constitucionais similares. Sendo assim, o grau de autonomia dos Estados-nação dependeria mais da forma e dos limites das modernas democracias. Daí porquê a financeirização das economias implica

⁸¹A reformulação resultante do utilitarismo neoclássico para as necessidades da moderna economia industrial, através de Schumpeter (1982), Dahl (1982), Shepsele e Bonchek, (1982), Carnoy (1984) e outros, é chamada de pluralismo.

re-inventar o espaço institucional e necessita do Estado para sancioná-las e protegê-las.

Especificamente, em relação ao problema da escolha dos valores, Hayek contestava a pretensão do coletivismo de definir objetivos sociais em função de definições vagas, tais como, bem-estar geral e interesse comum. Pois, para ele, era impossível auferir o bem estar e a felicidade de milhões numa única escala de valores. Desse modo, ele negava a possibilidade de existência de um objetivo único, mas de hierarquia de objetivos. Posto que, pressupunha a existência de um código ético completo, em que todos os diferentes valores humanos estivessem colocados em seu devido lugar inexistente na prática.

Ao fazer essa afirmação, observa-se que Hayek não apenas estava rejeitando a idéia de um Estado regido por leis codificadas e suficientes que pudessem abarcar e prever todas as formas de manifestação de conflito. Observa-se também que ele termina re-invocando o postulado clássico utilitarista de que a maximização do bem-estar individual conduz ou proporciona a maximização do bem-estar social. Hayek vai reforçar essa idéia criticando as instituições de decisão política do sistema de representação, ao tempo que aponta situações que considera demonstrativa da incapacidade do Estado na elaboração de um plano econômico abrangente, ao nível do parlamento e os riscos políticos decorrentes da insatisfação provocada pela expectativa de atendimento de determinadas aspirações coletivas.

Observe-se também que não é apenas a “direita” que problematiza esse fenômeno. Com efeito, Wright (1981) comparou as visões acerca do parlamento burguês e soviético referenciando-se nos trabalhos de Weber e Lênin. Para Wright, as análises de ambos convergem na crítica semelhante à dominação burocrática e às instituições representativas (parlamentares). Pois, para ambos autores, as instituições democráticas burguesas tendiam a facilitar a dominação política de interesses capitalistas.

Entretanto, Wright conclui que esses mesmos autores divergiam nas soluções que pregavam, em termos de reestruturação das instituições políticas e seu aperfeiçoamento, no sentido de garantir ou expressar representatividade. Outra divergência referia-se a questão da distinção das funções organizacionais. Pois, se Lênin defendia três funções organizacionais básicas: decisão política; controle contábil e ‘administração’, Weber distinguia apenas decisão política e administração. Desta forma ficava também evidente que, em Lênin, a dimensão da burocratização era o ‘controle e contabilidade’ e não o controle geral da administração (dimensão do corpo científico), como Weber afirmava.

Hayek renovava esse tipo de discussão, na medida em que observava que mesmo

existindo um consenso em termos da defesa das conveniências, o mesmo não ocorria em relação aos fins que um plano deveria ter. Além disto, criticava e conclamava a necessidade de se perceber as causas da reconhecida ineficiência dos parlamentos em arbitrar sobre assuntos econômicos.⁸² Hayek não apenas criticava o sistema de decisão, o parlamento, mas também a delegação de determinadas tarefas (técnicas) a organismos autônomos como fonte geradora de obstáculos a realização de um plano único e coordenado. Ante a esses fatos, alertava acerca dos riscos de anomia social, ao que acreditamos insinuando que poria em marcha o ambiente adequado pleno de riscos ao capitalismo.

Sobretudo Hayek alertava para o fato de que numa sociedade subordinada ao controle do governo central, não se podia fazer com que o controle social dependesse da possibilidade do acordo de uma maioria. Desse modo, haveria necessidade de impor ao povo a vontade de uma minoria, que corresponderia ao grupo mais numeroso capaz de chegar a um acordo sobre a questão em debate. Desse modo, para Hayek, no momento em que fosse dominada por uma doutrina coletivista a democracia inevitavelmente destruiria a si mesma.

Hayek enaltecia a democracia liberal destacando que essa se constituía em um sistema que havia reduzido a necessidade de consenso a proporções adequadas a manutenção de uma sociedade de homens livres. Nessa perspectiva, a democracia era, para ele, um instrumento necessário para salvaguardar a paz interna e a liberdade individual. Não era perfeita, nem infalível. Além disto, Hayek assinalava que nem sempre a ditadura implicava abolição da liberdade. Ele apenas queria ressaltar que a planificação conduz a ditadura, porquanto seja o instrumento mais eficaz de coerção e imposição de ideais. Para ele o controle democrático não poderia necessariamente impedir que um poder se tornasse arbitrário, a não ser que considerasse a necessidade de normatizar esse mesmo poder, a fim de não torná-lo arbitrário.

Por sua vez, a normatização implica refletir sobre o Estado de direito. Com efeito, para Hayek, a distinção entre um país livre e um outro arbitrário consistia no fato de que o primeiro observava os princípios do chamado Estado de direito. Pois, para Hayek, o Estado de direito impediria que o governo anulasse os esforços individuais, mediante ação ad hoc. Particularmente, Hayek (1994, pág. 86) acreditava que “... Segundo as regras do jogo conhecidas, o indivíduo é livre para perseguir suas metas e desejos pessoais, tendo a certeza de que os poderes do governo não serão empregados no propósito deliberado de fazer malograr seus esforços”.

⁸² Que nos faz lembrar a ira de David Ricardo e sua acusação de que o Estado gerava ineficiência ao sistema de mercado.

Nessa perspectiva, a dicotomia relativa ao intervencionismo de Estado é uma discussão superada. Pois, o Estado tem que agir e toda ação estatal se manifesta numa forma de intervenção. O que vale discutir então não é se cabe ou não a intervenção estatal, mas saber se o indivíduo pode prever a ação do Estado e utilizar esse conhecimento como um dado na elaboração de seus planos particulares. Assim, o Estado de direito significa, para Hayek, ter a mão regras conhecidas que controlam ou limitam os poderes “totais” do Estado.

A elaboração teórica-doutrinária de Hayek é de fato interessante no sentido de se perceber como ele se utiliza dos elementos estruturais (Estado, economia, organização democrática) e das condições objetivas, referente ao desgaste do Estado providência e as inconsistências dos mecanismos decisórios, para dar consistência as suas idéias e ação as suas proposições reformadoras. Sobretudo, é notável a plasticidade de seu discurso, a serviço de recolocar a ordem econômica liberal como o horizonte da promoção do progresso material e imaterial da sociedade. Seu pensamento foi apropriado por outros economistas de forma a corroborar com os postulados vigorosamente por ele defendidos, entre eles destacamos Friedman, o qual passaremos a analisar.

3.9 As Contribuições do Pensamento Econômico de Milton Friedman: O monetarismo como instrumento de operacionalização do retorno do liberalismo radical

Seguindo os passos doutrinários de Hayek, Milton Friedman também buscava formar uma identidade entre capitalismo, democracia e liberdade. Nesse sentido, ele nadava contra o *mainstream* dos intelectuais de sua época, a quem acusava de estarem persuadidos de que o capitalismo era um sistema deficiente, inibidor do bem-estar econômico e, conseqüentemente, da liberdade dos indivíduos. Assim, recusando-se a aceitar a sentença em favor ao controle das autoridades políticas, a missão de Friedman seria a de operacionalizar o resgate do liberalismo, ou seja, das doutrinas a respeito do homem livre.

Friedman (1984) entendia que a conversão dos intelectuais havia sido alcançada por meio da comparação entre o estado de coisas presentes na ocasião, destacando-se as injustiças e imperfeições e relativizando os fatos a um hipotético estado de coisas. Nesse sentido, ele afirmava que o real havia sido comparado com o ideal. Assumindo uma linha evolucionista, Friedman observava que naquela ocasião não havia como ir além dos fatos, os quais corroboravam para a conclusão de que todos os males da humanidade eram tributos da economia de mercado, bem como a afirmação do controle governamental como forma ideal

de restauração dos males causados pelo mercado.

No entanto, Friedman observara que anos após algumas experiências centralizadoras as condições haviam mudado. Uma vez que foi possível comparar o real com o real, possibilitou-se também estabelecer uma crítica negativa a eficiência do controle governamental sobre a economia. Nesse contexto, tornava-se possível restabelecer os fundamentos do liberalismo e reafirmar sua eficiência sistêmica e superioridade, em face dos mecanismos de controle governamental. Nessa perspectiva, o oportunismo histórico parecia conspirar a favor do retorno das doutrinas do liberalismo econômico.

O primeiro ponto da elaboração teórica de Friedman foi a crítica ao paternalismo. Friedman utiliza-se da famosa expressão de Kennedy⁸³ para sintetizar exatamente a sua intenção intelectual. Ele dividiu a expressão de Kennedy em duas frases, cada uma delas caracterizando uma situação particular. A primeira, “*o que sua pátria pode fazer por você*”, é paternalista e contém a idéia de governo protetor e cidadão tutelado. A segunda, “*o que você pode fazer por sua pátria*”, é organicista implica identificar o governo como o senhor ou a deidade e o cidadão o servo ou adorador. Ambas têm em comum a admissão diferenciada de um curso para a ação governamental de conteúdo estatista-nacionalista.

Deste modo, Friedman colocaria a questão do indivíduo-cidadão-livre. Para ele, a percepção da liberdade implica se admitir que a pátria é o conjunto de indivíduos que a compõem e o governo um instrumento e não um distribuidor de doações, tão pouco um senhor ou deus para ser adorado. Com isto, percebemos que há na descrição de Friedman uma necessidade de se estabelecer uma separação entre indivíduo-governo. Esta separação é necessária para identificar um antagonismo de interesses e estabelecer uma tensão a qual facilitaria a demonstração da diferença entre objetivos individuais e nacionais.

Para Friedman (1984, págs. 11 e 12), as perguntas do homem livre preferencialmente seriam:

“o que eu e meus compatriotas podemos fazer por meio do governo” para ajudar cada um de nos tomar suas responsabilidades, a alcançar nossos propósitos e objetivos diversos e, acima e tudo, que criamos, se torne um Frankstein e venha a destruir justamente a liberdade para cuja proteção nos o estabelecemos ?

(...) Como nos beneficiar das vantagens de ter um governo e, ao mesmo tempo, evitar a ameaça à liberdade?

⁸³“Não pergunte o que a pátria pode fazer por você – pergunte o que você pode fazer por sua pátria” (FRIEDMAN, 1984, pág. 11). By the way, convém se esclarecer que Kennedy era um democrata e Friedman um liberal.

Observa-se então que Friedman entende que o papel do governo é preservar a liberdade dos indivíduos. Nessa perspectiva, ele invoca dois princípios constitucionais os quais considera terem sido violados. O primeiro refere-se a limitação do objetivo do governo. Disto Friedman deduz que a função do governo deveria ser a de proteger a liberdade individual contra os inimigos externos e os próprios compatriotas, quando no sentido de preservar a lei e a ordem, os contratos privados e a promoção de mercados competitivos. O segundo diz respeito à distribuição do poder governamental. Nesse sentido, cumpriria a tarefa de evitar o fortalecimento do governo central em detrimento das demais unidades federativas.

(...) se o governo deve exercer o poder, é melhor que seja no condado do que no estado; e melhor no estado do que em Washington. Se eu não gostar do que a minha comunidade faz em termos de organização escolar ou habitacional, posso mudar para outra e, embora muito poucos possam tomar essa iniciativa, a possibilidade como tal já constitui um controle. Se eu não gostar do que faz o meu estado, posso me mudar para outro. Se eu não gostar do que Washington me impõe, tenho muito poucas alternativas neste mundo de nações ciumentas (FRIEDMAN, 1984, pág. 12).

Para nos, a citação acima nos permite afirmar que Friedman, que tanto criticava a contraposição entre o real e o ideal, culmina por enveredar no mesmo caminho idealista o qual pensa combater. Particularmente, ele sugere uma liberdade de opções alternativas,⁸⁴ se não irreais, muito pouco prováveis, desconsiderando aspectos culturais e sócio-econômicos, como se os indivíduos fossem destituídos de quaisquer outros constrangimentos exceto os impostos pela instituição governo. Também prevê que a simples possibilidade de haver alternativa seja suficiente para estabelecer algum grau de controle. Isto implica pensar que o controle está “dado”, desconsiderando as estratégias de mobilização dos demais indivíduos na preservação de seus interesses.

A despeito do idealismo e do caráter ideológico de suas proposições, se Hayek se colocava mais no âmbito da fundamentação filosófica-teórica do neoliberalismo, Friedman avançava na operacionalização desses ideais, na medida em que, ao afirmar que para se alcançar a liberdade seria necessário então limitar e descentralizar o poder do governo, ele também estabeleceria um curso de ação, utilizando-se a análise e os instrumentos econômicos para caracterizar as deficiências da atuação do controle estatal e postular a defesa de um capitalismo competitivo.

Para tal, ele começaria estabelecendo uma relação entre liberdade econômica e

⁸⁴Idéia essa que perpassaria ao pensamento econômico sob o enfoque dos mercados contestáveis de Baumol (1991), que aliás critica que a estrutura vertical seja de per si determinante de concentração de poder econômico.

liberdade política. Assim, Friedman afirmava que a organização econômica desempenhava um papel duplo na promoção de uma sociedade livre. Ela era um fim em si própria, porquanto seja parte da liberdade no sentido mais amplo, bem como era um instrumento indispensável para obtenção da liberdade política. Para Friedman, entender a liberdade econômica como parte da liberdade mais ampla era vital, porquanto acreditava que essa incompreensão estava na raiz do desprezo dos intelectuais pela liberdade econômica.

Para tal, ele tinha que demonstrar como a liberdade econômica se traduzia em liberdade política e vai buscar na história as evidências dessa relação formal. Para ele, a evidência histórica era unânime em apontar a relação existente entre liberdade política e mercado livre, sugerindo que o capitalismo é uma condição necessária para a liberdade política.⁸⁵ Observe-se, porém, que Friedman interpreta essa relação, destacando um tipo particular de organização econômica promotor da liberdade política, qual seja, o capitalismo competitivo, porquanto separa o poder econômico do poder político, de modo a permitir que um controle o outro.

Para nós essa postura metodológica é muito mais ideológica que científica. Pois, vai buscar na história os flagrantes que evidenciam ou provam determinadas análises, tanto quanto aquelas que buscam na teoria sua própria tautologia. Pois, tanto a história, quanto o pensamento não são fatos em si, mas construções ou elucubrações intelectuais humanas e sendo assim perpassadas pelas subjetividades subjacentes as interpretações. Tais posturas só servem, ao nosso entender, para construção de dogmas e justificação de ideologias.

Aceitar o argumento de Friedman equivaleria pensar que na época do desenvolvimento da economia clássica o padrão organizacional de mercado era a concorrência perfeita. Isto implica desconsiderar que o propósito de afirmação ou defesa da concorrência é um processo e também um projeto intelectual inacabado. Na prática, a concorrência perfeita nunca existiu isoladamente, a não ser talvez na economia de escambo, portanto se isto não for falha da “história” será no mínimo falha na interpretação do fato histórico.

O que leva Friedman a incorrer nesse erro metodológico é seu afã de afirmar a supremacia do capitalismo competitivo e tentar impor a essa condição a necessidade de se prover instrumentos estruturadores, moldados no exemplo das instituições mercantis, já

⁸⁵Não rejeitamos o método histórico em si, mas o entendemos como construção interpretativa na produção do conhecimento. Sobretudo, nos posicionamos contra a leitura histórica descontextualizada, re-interpretada pelos fragmentos de evidências. Nossa irritação aqui se remete principalmente a Friedman e a North. O primeiro busca a evidência da relação capitalismo e liberdade, para dar sustentação ao revival do liberalismo econômico. O outro busca na história as evidências dos custos de transação na escolha das estruturas de autoridade.

presentes e vistos na seção que abordamos o pensamento de Smith. O que Friedman busca então é uma justificativa ideológica para dar suporte operacional as ações necessárias a construção do chamado capitalismo competitivo. E, ao fazê-lo, utiliza-se de um dualismo teórico que recorta apenas duas opções como saída para coordenar as atividades econômicas de milhões de indivíduos, tal qual ilustrado pela citação abaixo.

O problema básico da organização social consiste em descobrir como coordenar as atividades econômicas de um grande número de pessoas. Mesmo em sociedades relativamente atrasadas, são necessárias a divisão do trabalho e a especialização e funções para fazer uso efetivo dos recursos disponíveis. Em sociedades adiantadas, a necessidade de coordenação, para usar de maneira totalmente conveniente as oportunidades oferecidas pela ciência e tecnologias modernas, é muito maior. Literalmente, milhões de pessoas estão envolvidas em fornecer uma ao outro o pão necessário – além dos automóveis. O desafio para o que acredita na liberdade consiste em conciliar essa ampla interdependência com a liberdade individual.

Fundamentalmente, só há dois meios de coordenar as atividades econômicas de milhões. Um é a direção central, utilizando-se a coerção – a técnica do Exército e do Estado totalitário moderno. O outro é a cooperação voluntária dos indivíduos – a técnica do mercado (FRIEDMAN, 1984, pág. 22). Nessa perspectiva, Friedman tenta sedimentar a relação liberdade individual e mercado baseado que este último seja um sistema de cooperação voluntária e do benefício mútuo, em contraposição as várias críticas que o analisam como uma arena de conflito. Para tal, interpretava a troca como o espaço que possibilitava a coordenação, sem a coerção. Assim, seu modelo funcional de sociedade organizada estava erigido sobre uma base idealista de troca voluntária representada pela economia livre da empresa privada, a qual denominava de *capitalismo competitivo*.

Friedman ressaltava que a existência de um mercado livre não eliminava a necessidade de um governo. Particularmente, porquanto esse era invocado para determinar “*as regras do jogo*”, ou seja, para servir de árbitro que interpreta e põe em vigor regras pré-estabelecidas. Nesse sistema cooperativo, no qual o Estado se torna funcional ao capitalismo competitivo, o aspecto característico da ação política era o de exigir ou reforçar uma conformidade substancial, já o mercado teria o papel de reduzir o pluralismo das demandas ou o número de questões que deveriam ser decididas por meios políticos, reduzindo a extensão de sua participação no “jogo”.

Nos parece que, ao tentarem estabelecer uma relação formal entre capitalismo e liberdade, Friedman e Hayek parecem desconsiderar o significado da democracia liberal, no afã de usar esse conceito para criar identidades entre capitalismo e liberdade individual. Desse modo, recolocamos a afirmação de Gerth e Wright Mills (1981), para ponderar que essa “democracia” implica liberdade formal e não necessariamente uma participação mais ativa dos governados na autoridade da estrutura social.

Tanto Friedman como Hayek parecem não ignorar que a burocracia se desenvolveu com o apoio dos movimentos democráticos que reivindicavam igualdade perante a lei e garantias legais contra a arbitrariedade nas decisões judiciais e administrativas. Também não ignoram que tais reivindicações favoreciam um exercício impessoal da autoridade, regido por normas e pela contratação de funcionários com base em qualificações técnicas. Porém, utilizam a compreensão do efeito “nivelador” da organização burocrática, como uma vantagem advinda da igualdade formal, a qual é base para uma estratégia de sujeição das pessoas e da autoridade à lei, em nome da liberdade econômica.⁸⁶

Destarte, entendemos que Friedman supõe o Estado como uma estrutura “dada”, de coerção, e o governo como aqueles indivíduos que, selecionados pela democracia formal, são legitimados para utilizar a estrutura de autoridade e exercer a coerção, para manter as liberdades econômicas e, por conseguinte, suas liberdades. Assim, o que Friedman propõe como liberdade, não é a liberdade ampla ou integral das possibilidades ou de todas as escolhas humanas, mas uma parcela dessa liberdade que culmina por sujeitar a ordem individual à ordem econômica.

Entendo que os mercados são convenções sociais regidas por leis. O Estado de direito é interpretado, na concepção de Friedman, como o espaço institucional do capitalismo competitivo. Nessa perspectiva, o espaço institucional deve ser “reformado” para prover a segurança da manutenção das ordens (política e social) que sustentam o capitalismo competitivo. Os direitos humanos estão recortados e inseridos dentro das possibilidades de realização da esfera econômica e, mais uma vez, a justiça social e econômica estariam tão amalgamadas, quanto no capitalismo monopolista de Estado.

⁸⁶Se nos permitem o trocadilho, a Igreja na Idade Média exercia seu controle social prometendo uma vida de felicidade, compensadora do sofrimento terreno, no céu. Analogamente, Friedman “prometia” a liberdade individual após a realização da liberdade econômica. Nesse sentido, ele também se contradiz, na medida em que termina comparando o real com um ideal, ainda que supostamente justificado pela “história” da emergência do capitalismo.

Uma vez delimitado os espaços do governo e do mercado, caberia operacionalizar esse ideal. Desse modo, Friedman defenderia também a restrição da ação governamental, não apenas no universo do espaço das ações regulatórias industriais-comerciais, mas também na gestão da moeda ou do fornecimento e uma estrutura monetária que salvaguardasse a eficiência do capitalismo competitivo. Assim, podemos afirmar que o controle do dinheiro emerge nas idéias de Friedman da necessidade “objetiva” de conciliar as disputas por crédito e financiamento, que promovem os desequilíbrios entre os mercados interno e externo. Nessa perspectiva, caberia ao governo a tarefa de propiciar uma estrutura monetária estável a economia livre.

Para tal, Friedman recomendava o estabelecimento de normas em termos do comportamento do estoque de dinheiro. As normas teriam um papel específico de instruir as autoridades monetárias a alcançar determinada taxa de aumento do estoque de dinheiro. Tal norma cortaria o poder discriminatório das autoridades monetárias, porém deixando um volume indesejável de liberdade nas mãos do *Federal Reserve* e das autoridades do Tesouro, com o propósito de alcançar a taxa estabelecida de crescimento do estoque do dinheiro, administração da dívida, a supervisão bancária, etc.

Nesta perspectiva, Friedman sugere que se acompanhe a política monetária as reformas bancárias e fiscais, com o objetivo claro de eliminar a intervenção governamental nos empréstimos e nos investimentos e converter as operações governamentais de financiamento, de modo a controlar as incertezas e instabilidades. Entretanto, para Friedman, todo esse esforço não seria definitivo, haja vista que se pautava em resolver um problema imediato da economia americana, por meio da imposição de restrições a ação governamental moldada no expansionismo do gasto público. Objetivava limitar a liberdade das autoridades monetárias em relação à manutenção do estoque de dinheiro e assim converter a economia monetária num sustentáculo da sociedade livre e evitar a destruição de suas bases.

Além disto, Friedman valorizava a importância dos acordos monetários internacionais, a manutenção das reservas de moedas estrangeiras, redução dos preços internos (concorrencialmente), taxas de câmbio flutuantes e eliminação das restrições de comércio, como modo de garantir o livre mercado e a liberdade econômica. No campo fiscal, Friedman condenava o orçamento federal como fonte de instabilidade e postulava que se criasse instrumentos que viessem a obrigar o governo a deixar de gastar inutilmente. Assim, ele recomendava o planejamento de um programa de investimento, taxas e impostos a fim de

evitar os desequilíbrios fiscais e conseqüentemente a ciranda da economia do endividamento.

Diante disto, podemos refletir que os postulados neoliberais acusavam a ação do Estado de produzir um efeito contraproducente e, mesmo sem validar essa hipótese na realidade, estendiam suas conclusões para afirmação de que tais ações destruiriam a prosperidade (conseguida graças ao sistema de mercado livre), como também a liberdade humana, como forma de desenvolver novos campos para sua legitimação.

Observa-se que o monetarismo friedmaniano constitui-se numa macroeconomia fechada e concentra sua análise nos problemas do desequilíbrio interno. Trata-se de uma tentativa de reabilitação da teoria quantitativa clássica.⁸⁷ Ele pretendeu inverter a posição keynesiana de políticas estimuladoras da demanda, argumentando que em todos os sistemas econômicos os aspectos fundamentais da produção encontram-se do lado da oferta. Já o modelo monetarista do Balanço de Pagamentos, dedicado ao estudo da economia aberta, remete-se às análises sobre comércio e finanças internacionais, numa perspectiva de abertura econômica.

Desse modo, as inflexões do pensamento econômico, constituídas na tensão e desdobramentos das teorias keynesiana e neoclássica, corroboram com as mudanças que ocorreram no nível microeconômico (visto na seção anterior), no sentido de gerarem uma “atmosfera” na qual se passaria a questionar o papel do Estado, que até então era visto como a instituição que “melhor coordenava” a provisão/distribuição de bens e serviços públicos (e privados), no curto prazo, bem como a que “melhor” proporcionava uma “ótima” alocação administrativa de recursos. Resulta daí a ascensão da corrente neoliberal e a defesa do mercado, como instituição que melhor coordena e aloca a produção e os recursos.

3.10 Sobre as Inflexões do Pensamento Econômico e a Ação Governamental: Da questão monetária a revisão dos padrões de financiamento dos serviços públicos

A acumulação capitalista, ou seja, o desenvolvimento das forças produtivas sociais, requer necessariamente a acumulação de capitais financiadas pelos lucros privados e/ou pelos recursos públicos. Para uma corrente de pensamento o problema era a escassez de dinheiro, para outra o problema consistia na criação de mercados. Essas diferentes visões vão proporcionar respostas diferenciadas em relação à criação de estruturas e instituições de desenvolvimento sócio-econômico de uma nação. Entretanto, elas têm em comum a

⁸⁷ Sobretudo no aspecto que vincula o processo inflacionário ao aumento na quantidade de moeda (*ceteris paribus*).

reivindicação da idéia de independência entre política e economia.

Essas correntes de pensamento tendem a pensar a economia, segundo uma lógica baseada numa metáfora da análise dos fenômenos físicos-naturais. Isto é, considerando um sistema de forças em equilíbrio que regulam a economia, haja vista que as pressões se anulam ou equivalem em um determinado nível de consumo e produção. Porém, a visão do equilíbrio tende a interpretar as necessidades de consumo como dadas e, conseqüentemente, enfatizar a análise do mercado, no sentido de se perceber como essas forças alocam recursos produtivos, a fim de satisfazer algumas necessidades e não todas elas.

Para os defensores das correntes liberal e neoliberal, considerando que nem todas as necessidades da população seriam satisfeitas, não seria a imperiosidade da necessidade, nem as formalidades jurídico-constitucionais, que determinariam o nível de investimentos de produção de serviços para o consumo social, mas outros fatores, em particular, a oferta de moeda e as expectativas de retorno do capital. Nesse sentido, a primeira diz respeito à capacidade de investimento dos agentes públicos/privados, interpretada como a análise das possibilidades concretas de investimento, relativa às condições que o restringe. A segunda, também em conformidade com uma visão liberal, remete-se à análise do custo-benefício, não no sentido social mais amplo, mas na medida necessária ao processo de acumulação, ou seja, da contribuição do investimento de determinado serviço para o aumento de capitais.

Todavia, ainda que se considere a autonomia entre os dois campos do conhecimento, eles se entrelaçam no momento de formulação de políticas públicas. Haja vista que, as decisões são embasadas no âmbito das análises proporcionadas por esses diferentes domínios e correntes de pensamento. Nesse sentido, a referência analítica e a visão que elas contém acerca do papel do Estado constituem-se um importante elemento na definição de políticas públicas, bem como na implementação delas.

Particularmente, no caso brasileiro, os defensores da racionalidade econômica viam no processo político-social um obstáculo a sua realização. Assim, pressupunha-se que a continuidade ou descontinuidade do nível de investimentos setoriais era também afetada pelas decisões políticas, prevalecendo, em última instância, as articulações possíveis, em detrimento das realmente necessárias, que combinam os objetivos macroeconômicos do Governo e as “necessidades coletivas”. Esses arranjos, são passíveis de compreensão, por meio da análise dos esforços de reformas do aparelho administrativo do Estado.

Porém, a despeito do comportamento político, o qual provocaria apenas as mudanças institucionais, necessárias ao suporte das políticas neoliberais, observamos que, no Brasil, em meio ao “*vademecum*” das soluções neoliberais, predomina ainda hoje, nas políticas reformadoras do Estado brasileiro, a máxima keynesiana de que investimento cria renda e, por conseguinte, poupança para financiá-lo. Contudo, isto tem limitações relacionadas com as especificidades de investimento, bem como a existência ou não de mercados para absorver a produção daí resultante. Este automatismo, presente na retórica da retomada do desenvolvimento dos *policy makers* brasileiros, será o ponto de partida que nos basearemos para questionar a política de privatização brasileira, relativa ao setor de saneamento.

Capítulo 4 Estado, Organização, Crise e Reestruturação do Serviço de Saneamento, no Brasil

Para iniciar a articulação entre o referencial teórico, contexto histórico e objeto de estudo, recapitularemos algumas observações advindas dos capítulos anteriores, onde foram sistematizadas as idéias que conformaram o pensamento fundador do Estado de direito e da Economia Política (produção, distribuição e consumo de riquezas). No segundo capítulo, analisamos o percurso do amalgamento entre Lei e Direito, por meio da positivação do direito. Observando-se um afastamento da noção global de Direito, que implicava questionamento do *status quo* e defesa da justiça social, em favor da noção, de caráter legalista, a qual estabelecia o Estado como árbitro que organiza a provisão dos direitos.

Entretanto, percebeu-se que o estabelecimento do Estado de direito revelou-se um processo contraditório. De um lado, propunha-se uma concepção de Estado envolvido ativamente na prevenção das desigualdades e, por conseguinte, nos meios de produção da riqueza, de onde emergiu o estabelecimento de uma relação entre Estado e organização dos interesses econômicos-sociais. De um outro lado, os economistas clássicos propunham identificar os limites da intervenção do Estado, na conformação e preservação de uma economia de mercado livre. Destarte, o terceiro capítulo mostrou, no âmbito do pensamento econômico, o desenvolvimento da imposição e questionamento do papel do Estado, como árbitro que organiza as atividades econômicas no capitalismo.

No pensamento econômico liberal clássico, isto se constituía no problema da delimitação das tarefas de Governo/Estado, de modo a assegurar e até mesmo ampliar (legitimar) os direitos econômicos, particularmente, o de explorar determinadas forças sociais. Entre as inflexões do pensamento econômico, observamos a emergência de três correntes distintas. A primeira, ou marxista, apostava num processo de mudança social do capitalismo ao socialismo. A segunda, ou resposta keynesiana, postulava a conservação sistêmica do capitalismo, por meio da efetiva ação do Estado sobre a organização da economia. E a

terceira, de caráter neoliberal, propunha o retorno radical da economia a sua linha clássica.

A emergência dessa terceira vertente não implicou negação total do Estado de direito. O neoliberalismo questionava a forma pela qual a ação do Estado criava constrangimentos ao estabelecimento de instituições que fossem funcionais ao desenvolvimento econômico, tal qual era postulado pelos liberais clássicos defensores do livre mercado. Assim, os neoliberais propunham o Estado mínimo, em face das contradições entre a necessidade de ter um Estado para codificar as leis que visavam regular a vida dos indivíduos, bem como as normas que guiavam as relações entre as nações e arbitrar sobre os conflitos entre indivíduos (compradores, fornecedores e consumidores) e suas propriedades.

Todavia, esse mesmo Estado deveria evitar a formalização de leis, emanadas das relações sociais, e sua conseqüente geração de direitos. Para tal, postulava que as relações sociais de produção-circulação-consumo deveriam ser reguladas pelos mercados (de trabalho, produção e financeiro - moeda e juros). Nessa perspectiva, ao contrário do que Keynes postulava, o Estado passaria da ação à relativa “abstenção”. Assim, num momento particular, de “incapacidade” ou “esgotamento” do uso da poupança pública, o mercado tornar-se-ia o grande elemento de impulsão econômica e modelador das ações sociais.

A contradição do neoliberalismo é que ao mesmo tempo em que se propõe o Estado mínimo, o próprio comportamento do mercado externo finda por exigir uma ação do Estado, no sentido de criar um ambiente de redução das vulnerabilidades das economias locais as crises econômicas dos demais estados capitalistas. Nessa perspectiva, caberia ao Estado regulador a tarefa de correção das distorções econômicas, por meio da correção das funções alocativas e distributivas, porém tendo que lidar com a função estabilizadora.

Isto implicou desmontagem do Estado providência, em favor de um Estado tutelador do regime concorrencial. Entretanto, o estabelecimento do regime concorrencial requeria o desenvolvimento de instituições que operacionalizem esse tipo de Estado. O desenvolvimento institucional é um processo político, portanto carregado de ideologias e contradições. Nesta perspectiva, observando-se que as ações do Governo afetam uma gama diversa de atividades, com intensidade, magnitude e efeitos diferenciados, nossa análise buscará o entendimento do governo como o *locus* de disputa por recursos entre os diferentes setores da sociedade.

Desse modo, devemos refletir acerca da ação governamental, a partir da orientação dada pelo grupo dominante no poder, que não está necessariamente comprometido com os ideais

neoliberais, mas deles se aproveita para impor suas demandas, na arena política, na disputa pelo uso de recursos do Estado. Diante disto, torna-se necessário refletir que, por um lado, sob o domínio da ideologia neoliberal, prevalece a máxima de que o Estado tutelador do regime concorrencial é orientado para alcançar um certo desempenho econômico, como condição de desenvolvimento social. Contudo, finda por incorrer na mesma idéia keynesiana de transferir recursos para a iniciativa privada, porém não necessariamente às firmas domésticas, mas considerando também as externas, retroalimentando o sistema como um todo (global).

Por outro lado, como esse desempenho econômico está vinculado com a conservação do regime capitalista, ao nível global, provoca um conflito entre os interesse locais e os diversos interesses na dinâmica capitalista global. Desse modo, a adoção das idéias neoliberais traz consigo uma contradição, qual seja, a de que essa ideologia é adotada de forma parcial, a depender das conveniências exigidas pelas tensões internas dos diversos países capitalistas.

Uma forte contradição presente na implementação prática do neoliberalismo é a de supor um mercado internacional livre, no qual todos os estados capitalistas cooperam entre si, engajando-se na aceitação do discurso de diminuição do Estado, por meio da delimitação de sua função reguladora. Entretanto, sabendo-se que esta função influencia e é influenciada sobremaneira pela pelas funções distributiva e estabilizadora, a suposição de que a combinação entre as políticas econômicas fundamentais do Governo (fiscal, monetária, regulatória, etc.) convergiriam, para sustentação de um mercado, articulando o local e o global na sustentação do regime capitalista, só é válida nos limites possíveis do neoliberalismo.

A função reguladora implica reconhecer que o mercado promoverá uma alocação ótima de recursos e maximizará a produção. Porém, como isto não significa justa distribuição ao acesso a bens e serviços públicos, a idealização de um capitalismo comandado pelas necessidades de mercado entra em conflito com os interesses coletivos locais, tanto no sentido de garantir a universalização da prestação de bens e serviços, bem como na manutenção necessária dos níveis de emprego, renda e capacidade financeira, em cada país.

Porém, devemos observar que esse mercado abstrato e universal é constituído dos mercados de bens e serviços, do mercado monetário e do mercado de trabalho. Assim, necessário se faz, resgatar a compreensão do uso do Estado, por meio do controle da ação do Governo, para garantir os direitos de uns, em detrimento de outros, presente na lógica econômica de mercado livre, em face das diversas estratégias de institucionalização do Estado

regulador. Desse modo, existe uma contradição entre o ideal de universalização da prestação de serviços e bens públicos e a concepção de que o mercado como mecanismo de alocação ótima de recursos e maximização da produção, conforme a idéia de um Estado mínimo.

Para fins de focalização, particularizamos a realidade brasileira, na qual os mercados de trabalho e de bens e serviços se encontram amplamente dependentes do mercado monetário. O mercado de produção de bens e serviços se divide em produção para o consumo privado e para o gasto governamental. Nesse contexto, entendemos que a provisão de serviços de saneamento básico é dependente do financiamento público. Nessa perspectiva, passamos a investigar como a inflexão do padrão de financiamento estatal para o privado traz implicações conceituais, institucionais e organizacionais no setor de saneamento.

Assim, neste capítulo, pretendemos analisar de que maneira, as restrições ao uso da poupança agregada ou interna⁸⁸ e o processo de ruptura do padrão de financiamento estatal influenciaram a reestruturação de serviços públicos de infra-estrutura, na perspectiva de atrair a poupança privada (interna e externa), para cobrir as necessidades de financiar os investimentos necessários ao setor de prestação de serviços de infra-estrutura. Além disso, procuraremos compreender como isto vem articulando e modelando duas lógicas de prestação do serviço de saneamento (direito x mercado), que será demonstrado no quinto capítulo.

Antes de iniciarmos a análise, revisaremos algumas conteúdos no âmbito da economia política das finanças públicas. Iniciaremos pelo significado de consumo e gasto. O consumo é representado pelos bens e serviços comprados pelos consumidores privados e é influenciado pelo nível de renda. Já o gasto do governo representa os bens e serviços comprados pelos governos federal, estadual e municipal. Esses bens incluem os serviços prestados pelo próprio governo, os quais são “comprados” pelo governo e repassados para a comunidade (BLANCHARD, 2001).

Observe-se que o gasto do governo é diferente do gasto público. Pois, o primeiro refere-se às despesas realizadas pelas unidades que compõe a administração governamental e o segundo a totalidade dos gastos governamentais mais as despesas do governo com suas atividades econômicas produtivas, bens e serviços. Nesta perspectiva, o serviço de saneamento pode ser visto como um serviço de consumo coletivo. Por ser uma atividade

⁸⁸Entendendo-se por poupança agregada, a renda (salário, juros, aluguéis e lucros) não consumida no período que é presumidamente deixada para consumo futuro (ver cap. 2 deste trabalho).

econômica que causa impacto no produto final, deve ser compreendido como gasto público e não como despesa do governo. Essa diferença diz respeito a interpretação que se dá aos gastos em infra-estrutura, no âmbito das justificativas e disputa por recursos orçamentários para esse segmento.

A poupança interna, que representa a soma das poupanças dos setores do governo e privado, diz respeito às possibilidades de utilização da renda nacional disponível líquida. A poupança juntamente com o capital compõe o que se chama de formação de capital. Além da idéia de poupança, convém se entender também a idéia de investimento agregado. Este representa os gastos que foram feitos, mas não foram consumados, num certo período, e que se supõe que aumentarão a capacidade da economia para o período seguinte.⁸⁹

O investimento total representa a composição entre investimento em bens de capital e variação de estoques. Por sua vez, os bens de capital são chamados de formação bruta de capital fixo. Esses representam a acumulação de renda para o futuro e estão relacionados com a forma de financiamento da formação de capital, entre outras, as operações de crédito e a capacidade de endividamento.⁹⁰ A soma do consumo (público e privado) e o investimento produz o conceito de absorção interna.⁹¹ Esta, por sua vez, influencia nas decisões sobre política fiscal, taxa de juros e nível de emprego, renda e preços.

A relação entre serviços públicos de consumo coletivo e finanças públicas, diz respeito ao fato desses influenciarem nas despesas com investimento e nas necessidades de financiamento do setor público e, por conseguinte, nas políticas fiscal e monetária da ação governamental. A natureza econômica dos serviços públicos de infra-estrutura está inserida em duas lógicas. A primeira, de caráter distributivista, implica entendimento do Estado como provisor-produtor ou executor dos serviços de infra-estrutura. Já a segunda, de caráter alocacionista, implica entendimento do Estado como provisor-regulador de serviços executados pela iniciativa privada. Ambos os casos remetem-se ao problema do uso da capacidade financeira do Estado e de suas ações sobre a economia de mercado.⁹²

Isto nos conduz a analisar os fundamentos que nortearam as transformações do setor saneamento, a partir da inflexão do padrão de financiamento e da organização desse serviço

⁸⁹Samuelson e Nordhaus, (1988); Simosen e Cisne (1995).

⁹⁰*id.*

⁹¹Gremaud, Wasconcellos e Toneto Júnior (2002).

⁹²A discussão acerca do desenvolvimento do intervencionismo de Estado e suas derivações ideológicas foram discutidas no capítulo terceiro desse trabalho.

isto requer estudar a inflexão do modelo desconcentrado (municipalizado) para o centralizado (estatal) e deste para o privado, observando-se também as transformações do Estado brasileiro e as redefinições dos espaços e papéis entre Estado e iniciativa privada, na oferta de serviços de infra-estrutura.

Para tal, convém se entender a lógica conformadora do modelo centralizador e sua “crise”. Isto requer à compreensão do caráter centralizador do Estado brasileiro, bem como a conformação, crise e reestruturação do papel de Estado. Para tal, segmentaremos nossa análise em quatro períodos. No primeiro, analisaremos a emergência e crise do Estado novo, ou seja, das raízes ideológicas do intervencionismo estatal, brasileiro. Neste período, a postura mais intervencionista da ação governamental seria instituída por meio da adoção do planejamento econômico.

O segundo corresponde à análise da dissolução do regime democrático e emergência do Regime militar, moldada na ideologia e capacitação do Estado “Brasil potência”. Essa fase implicou redefinição das relações de desenvolvimento do capitalismo brasileiro, por meio do endividamento externo, que possibilitou a estruturação do Sistema Nacional de Saneamento e do Planasa (Plano Nacional de Saneamento). O terceiro período corresponde à análise da crise e dissolução do “Brasil potência”, crise do sistema de planejamento e do Planasa.

Por fim, o quarto período corresponde à análise das transformações do Estado brasileiro, na busca da recuperação da capacidade financeira do Estado e as inflexões teóricas no padrão de financiamento e reorganização do setor de infra-estrutura. Este capítulo visa fundamentar nossa argumentação acerca da relação entre padrão de financiamento (estatal), mudanças institucionais (marco regulatório e sistema financeiro) e reorganização do setor saneamento. Apesar do peso do conhecimento em economia, manteremos a perspectiva sociológica.

4.1 As Raízes Político-Ideológicas do Intervencionismo de Estado, no Brasil

Do Brasil colonial ao Imperial predominava um modelo de organização de serviços públicos comprometidos com a concepção patrimonialista de Estado.⁹³ O espaço político do Império não se diferenciava do colonial, em relação à centralização do poder político, na

⁹³De acordo com Weber *apud* Bendix (1986), o patrimonialismo se caracteriza pelo fato de a autoridade ser exercida pelos governantes, como um aspecto de sua propriedade pessoal, de forma semelhante à do controle patriarcal sobre o grupo familiar. As repartições governamentais têm sua origem na administração doméstica do governante, de forma que as transações políticas são amalgamadas com a função correspondente na corte.

figura pessoal do monarca. Embora, quando na ocasião declaração da Independência, tivesse instituído todo aparato modernizador (constituição, processo eleitoral, câmara de deputados, partidos políticos e etc.), o sistema político daí gestado era caracterizado como pouco institucionalizado, servindo de instrumento aos estamentos (manutenção do status quo), no qual o tipo de política era o controle das fontes de poder (SCHWARTZMAN, 1988).

Conforme Souza (1966), similarmente à forma de hierarquização dos poderes, a dominação tradicional opera sobre a natureza da economia, mediante um certo fortalecimento de atitudes tradicionais. Excetuando-se as formas gerontocráticas e patriarcais (puras), nos demais casos, a ação do governante sobre a economia depende da forma típica do sistema fiscal da associação de dominação em questão.

Para Souza, o patrimonialismo impedia o desenvolvimento de uma economia racional, pela peculiaridade geral de sua administração. Esta era marcada pela dificuldade que o tradicionalismo formal opunha à existência de disposições legais, bem como pela ausência típica de um quadro administrativo formal. Pois, para além da natureza de sua legitimidade, havia que se observar o propósito de satisfazer os dominados, mediante um direcionamento econômico pautado em ideais utilitários, ético-sociais e culturais. Tal orientação constituía-se numa ruptura da racionalidade formal orientada pelo direito dos juristas.

O desenvolvimento de um governo patrimonial, fortemente centralizado, demandava a organização de um amplo quadro administrativo, que assegurasse o cumprimento dos deveres públicos necessários à sobrevivência desse regime. Por causa disto, no regime patrimonialista, a economia fiscal operava de modo irracional, mesmo onde existia uma economia monetária, referente à coexistência entre o vínculo tradicional (da natureza e amplitude da pretensão sobre as fontes tributárias diretas) e o caráter arbitrário (plena liberdade), no modo e na medida referente aos direitos, cargas tributárias e formação de monopólios, etc. (*id.*).

Segundo Souza, o patrimonialismo era compatível com diferentes estruturas econômicas. Com efeito, sob o domínio de poderes patrimoniais normais, podia-se distinguir várias formas de capitalismo, tais como: o capitalismo comercial; o capitalismo de arrendamento de tributos e venda dos cargos; o capitalismo de fornecimento do Estado e financiamento de guerra; e, em certas circunstâncias o capitalismo colonial e de plantation.

Todavia, a manutenção dessas estruturas provocava um conflito em relação ao domínio e expansão da chamada empresa lucrativa. Sobretudo, esta estrutura era sensível às

“irracionalidades” do sistema de justiça, tributação e administração patrimonialista, porquanto se orientava por uma “racionalidade” guiada pela situação do mercado de consumidores individuais, mediante as exigências (de manutenção) de um capital fixo e a organização do trabalho livre (*id.*).

Assim, em contraposição ao uso irracional da economia fiscal, o desenvolvimento do capitalismo moderno exigia um tipo de personalidade, psicologicamente construído em consequência da crença de um corpo de idéias, que involuntariamente resultaram no desenvolvimento dos traços de personalidade específicos e (úteis) ao comportamento tipicamente capitalista. Todavia, esse corpo de idéias gerava um conflito entre a tradição personalista do sistema patrimonialista e as necessidades da instituição regulamentada de direitos e obrigações formais, cuja regulação não se dá no âmbito da instituição de normas ética-material, mas são estabelecidas mediante normas específicas e impessoais que definem uma responsabilidade e uma jurisdição (*id.*).

O patrimonialismo brasileiro, do período do Primeiro Império, pressupunha que o país era propriedade do Imperador. A máquina estatal era vista como um mero veículo de interesse dos governantes, para fins de cobrança de impostos. Os interesses econômicos comerciais da corte ditavam o rumo das políticas públicas. O poder de interferência dos governados dependia da sua situação social. Nessa perspectiva, Aguillar (1999) afirmava que havia um poder “privado” paralelo ao poder “público governamental” e uma colaboração entre poder público e privado, haja vista que os cargos públicos, exercidos pelos nobres, eram objeto do comércio, assim como a própria atividade estatal.

Segundo Aguillar, o progressivo aumento da vida urbana, particularmente no Segundo Império, alteraria o equilíbrios das relações público e privado. Sob a influência e predomínio do liberalismo econômico, bem como da relativa desregulamentação das atividades econômicas, dar-se-ia então início a um progressivo afastamento das políticas puramente patrimonialistas e concomitante fortalecimento de centros localizados de poder (províncias e municípios), com a promulgação do Ato Adicional de 1834.

Entretanto, a desconcentração regulatória não significava desregulamentação plena, mas outorga de poderes, a fim de incentivar a iniciativa privada a assumir responsabilidades no processo econômico, bem como estimular que capitais privados fossem dedicados à prestação de serviços públicos (*id.*). Nessa perspectiva, observa-se que havia uma correlação entre

interesses de capitais privados e o desenvolvimento dos serviços públicos no Brasil. Os investimentos estrangeiros passariam a dominar fortemente a economia brasileira, particularmente nos serviços de transporte e energia. Contudo, a atuação do Estado é a de regulador ou tutor da economia.

Isto também implica reconhecer que, do ponto de vista do desenvolvimento do Direito, o Direito econômico prevalecia ao Administrativo. De fato, como observado por Di Pietro (2003), o Direito Administrativo não prevaleceu no Brasil como ramo autônomo, nos regime colonial e no da monarquia absoluta, haja vista o predomínio de uma forma de organização da Administração pública, regida quase que exclusivamente pelo Direito privado, aplicado pelo Conselho de Estado.

Conforme Di Pietro, mesmo no primeiro período republicano, quando a Administração pública começou a se afastar dos moldes do direito privado, prevaleceu a influência do modelo americano. Somente a partir de 1934 é que o Direito Administrativo passaria a se desenvolver em função das necessidades de organização do Estado desenvolvimentista. Assim, podemos compreender as características da relação entre Estado e iniciativa privada, do regime colonial ao primeiro período republicano, como uma relação de tutela dos interesses individuais.

Por sua vez, o predomínio do Direito econômico diz respeito à coerência da relação estabelecida entre Estado e iniciativa privada, aquela época, em relação ao intervencionismo do Estado. Este, conforme Di Pietro, compreende a regulamentação e fiscalização da atividade econômica e natureza privada, bem como a delimitação da atuação direta do Estado no domínio econômico. Isso supõe que o Estado deveria agir conforme as normas do Direito privado. Porém, observamos que isso só foi possível até o limite do esgotamento da adoção do liberalismo econômico brasileiro, baseado no sistema de livre mercado, como organizador da produção e sistema de distribuição de renda.

A atuação do Estado é a de regulador ou tutor da economia, mediante a adoção de medidas “liberais”, foi analisada por Aguillar (1999). Entre outras ações, este autor apontou a promulgação da Lei Feijó, de 1835, que visava estimular o direcionamento de capitais privados à construção de linhas férreas, conferindo aos concessionários a garantia de juros mínimos. Além dela, a Lei 641, de 26/06/1852, ampliava as vantagens, para além das garantias de juros mínimos. Tais medidas possibilitaram o desenvolvimento dos serviços

ferroviário, iluminação pública, transporte por bondes, navegação, portos, telégrafo, como também o dos serviços de telefonia e de águas e esgotos.

Observe-se que o período regencial se caracterizava por um quadro de crises em face de um comércio exterior deficitário, escassez de dinheiro, dificuldades ao desenvolvimento industrial, da infra-estrutura básica e serviços e uma série de revoltas (sociais). Segundo Rezende e Heller (2002), as dificuldades na administração das crises internas e a insipiência do aparelho estatal brasileiro cederam espaço às atividades econômicas inglesas. Essas passaram a abranger tanto os setores dinâmicos da economia brasileira, como o desenvolvimento e a modernização dos serviços de infra-estrutura urbana.

Consagrando o final do período regencial e sob a influência do federalismo americano procedeu-se a inauguração do período Republicano federativo, marcado pela promulgação da Constituição de 1891. Conforme Rezende e Heller (1999), essa Constituição acentuou a descentralização política, no sentido da divisão do trabalho. Ela assegurava a autonomia dos municípios, nas questões referentes às políticas públicas, e incumbia a União das questões referentes à economia nacional.

Conforme Aguillar (1999), a partir dessa Constituição, os estados passavam a responder por parte dos incentivos e controles sobre as atividades econômicas, assumindo um papel regulatório mais proeminente. Contudo, apesar da liberdade, relativa descentralização política e de um progressivo distanciamento com o patrimonialismo, esse período não caracterizaria a emergência de um controle social efetivo, sobre as decisões relativas ao provisionamento dos serviços públicos.

De fato, a ruptura com os resquícios do patrimonialismo, predominante na República Velha, só viria a ser empreendida pelo Governo Vargas. Essa ruptura implicava modernizar a organização política, em favor da busca por uma racionalidade estatal. Isto requeria a emergência de um Estado de direito (moderno), o qual seria moldado na idéia de Estado nacional. Com efeito, entre os anos 1930-45, o nacionalismo se constituiu o centro de polarização ideológica, figurando freqüentemente nos discurso governamentais, nas diretrizes constitucionais e nas realizações governamentais (IANNI, 1979).

Reconhecido como ideologia dominante, o nacionalismo impôs-se como critério de balizamento, mediante o qual os diversos grupos políticos se definiam. O movimento de conformação desta ideologia nos permite compreender o modo pelo qual os temas de progresso, modernização, capitalismo nacional *versus* internacional foram introduzidos, entre

outros, na articulação do espaço político brasileiro. Este estava orientado para a superação da condição de subdesenvolvimento, enfatizando a industrialização como a alternativa mais eficaz para o progresso social.

De acordo com Ianni (1979), na construção do Estado nacional estava implícita uma idéia, particular, de “justiça social” e uma concepção de “equidade espacial”, entendidas como divisão (proporcional) do modelo de desenvolvimento econômico, abarcando todo o território. Deste modo, o projeto nacional⁹⁴ emergia então como resposta pragmática aos problemas sócio-econômicos da época, enquanto um processo de integração política e econômica, no qual a modernização do Estado, a constituição de uma tecnoestrutura, a industrialização e a urbanização brasileira tiveram continuidade em ritmo acelerado.

Embora reconhecendo a existência de planos setoriais nos períodos anteriores, Ianni observou que a planificação (no sentido da adoção de uma visão global racionalista) passou a fazer parte do pensamento e prática dos governantes, a partir da II Guerra Mundial. Haja vista as vicissitudes,⁹⁵ advindas deste período, terem levado o Estado a atuar mais (ou menos) intensivamente na ordem econômica, conforme a situação, ainda que a despeito das ideologias liberalistas em vigor. Embora as medidas intervencionistas já viessem sendo adotadas desde o início da República Velha, foi no pós-Guerra que se inaugurou um debate entre governos e empresários quanto às conveniências, limites e riscos da adoção da planificação.

A construção de um Estado nacional, enquanto instituição que reclamava para si o desenvolvimento do país, foi posta por Vargas. Este implementou as novas bases estruturais de nossa sociedade, na direção de um ambicioso processo de industrialização, que também significou uma mudança social, do modelo agrário-rural para o urbano. A sustentação dessa dupla modernização (política e econômica), posteriormente impulsionada pela emergente ideologia desenvolvimentista, dependeu da criação de órgãos para regulamentação, controle e fomento do modelo econômico, estruturado na monopolização de capitais (privado, estatal e internacional) que financiariam novos objetivos desenvolvimentistas, a partir dos anos 50.

Em um primeiro momento, a ocorrência de um processo de ‘estatização’ formal da economia brasileira, decorria do fato de que o Estado assumia, ao lado da produção de

⁹⁴Para Ianni (1979), não havia um projeto nacional, constituído como tal. Este se formou a partir das respostas aos diversos problemas que surgiam, ante a complexidade que ia tomando os rumos econômicos e políticos do país.

⁹⁵Queda e transformação do comércio internacional e suas influências sobre os aspectos econômicos, financeiros, tecnológicos, organizacionais, sociais, políticos e etc.

serviços públicos, o papel como produtor direto de bens estratégicos da economia e afirmava-se como controlador indireto de substanciais níveis de decisão do setor privado (LESSA *apud* IANNI, 1979). Esta nova função requeria a constituição de um aparelho estatal completamente distinto daquele legado pelo período liberal-republicano. Com isto, dava-se início então ao expansionismo do Estado brasileiro.

Um dos pontos de reformulação da era Vargas referia-se a formação do capital público, por meio da política fiscal. De acordo com Pereira e Pereira (2001), a questão do federalismo fiscal estava presente nas preocupações do poder central até 1930. A primeira Carta republicana brasileira (de 1891) foi inspirada na Constituição americana, transcrevendo quase que integralmente muito dos seus artigos. Nessa Carta, as antigas províncias imperiais foram convertidas em Estados federados, a que se delegavam determinados poderes.

Segundo Pereira e Pereira, a divisão administrativa consubstanciava-se através da enumeração dos poderes delegados aos estados e à União, da enunciação dos atos defesos aos estados e da especificação dos poderes que poderiam ser exercidos cumulativamente, tanto pelos estados, quanto pela União. Além disso, o sistema de discriminação de rendas reservava à União a competência exclusiva de decretar os impostos.

Contrabalançando a aparente rigidez do sistema de discriminação de receitas, Pereira e Pereira comentavam que o Art. 12 da Constituição admitia certa flexibilidade, ao permitir a competência concorrente. Com isso, tanto a União como os estados tivessem o direito de criar, cumulativamente, novas fontes de receitas. Desse modo, sob esse princípio, ampliava-se a base tributária da União, ao introduzir novos impostos⁹⁶ em seu sistema fiscal.

Entre as inconsistências da Carta de 1891, Pereira e Pereira, citando o trabalho de Palmes, apontava as dúvidas que essa Carta deixava, em relação a alguns impostos, a exemplo da taxa de selos, que competia aos estados, mas que não deixava claro o que seriam os “*negócios de sua economia*”, para efeito de tributação e cuja interpretação, segundo a Lei 585, de 31/07/1889 foi criticada porquanto constituísse, segundo os paulistas, uma sangria anual ao tesouro do Estado da ordem de 600 contos de réis. Outro ponto dizia respeito aos impostos de exportação e importação. Particularmente, a Carta deixava dúvidas quanto aos impostos de importação e exportação, deixando os estados sem saber se interpretariam ou não

⁹⁶Em 1891, foi criado o Imposto de Consumo; em 1922, o de Vendas Mercantis. Em 1922, pela Lei 4.625, surgiu definitivamente o Imposto de Renda. Este já cobrado antes sobre subsídios e vencimentos (salários). Ver Pereira e Pereira (2001, pág. 3).

como exportações, aquelas mercadorias que vendiam a outros estados.

Outra questão importante de caráter institucional, apontada por Pereira e Pereira, tratava-se do fato de a Constituição de 1891 não proibir os estados e municípios de contrair dívidas no exterior sem anuência prévia da União. Desse modo, os estados utilizavam-se da faculdade a eles outorgada pela Constituição para contrair empréstimos no exterior, a fim de investir em grandes obras públicas, tais como, a construção de ferrovias e portos, bem como para a sustentação dos preços do café.

Nessa perspectiva, Pereira e Pereira constataram que a solução encontrada pela União foi a de apresentar, em 1922, um projeto de lei que obrigava os estados a obter anuência prévia do governo federal para negociarem empréstimos no exterior. Esse projeto somente seria aprovado, em 1930, com o advento do governo provisório, que aboliu o direito de os estados e municípios contraírem dívidas externas, sem anuência da União.

Pereira e Pereira também citaram as tensões advindas da despesa realizada pelo Governo federal, através da Delegacia do Tesouro, em Londres, que alcançou, em 1928, o montante de 500 mil contos de réis, ou 26,8% do total do orçamento federal. Vinculada ao pagamento de juros e amortizações da dívida externa, essa despesa deveria ser alocada aos estados que se beneficiaram dessa dívida. Durante a Primeira República, a maior parte da dívida externa destinou-se a financiar a construção de ferrovias em Minas Gerais e Bahia, a construção de portos do Nordeste e os melhoramentos do porto do Rio de Janeiro.

Pereira e Pereira notaram que essa medida distributivista criou uma crescente tensão entre o Estado de São Paulo e o Governo Federal, relativa as críticas da redistribuição da renda regional, efetuada pelo orçamento federal. Interpretava-se que os estados do “Sul” financiavam investimentos nas regiões mais pobres. Todavia, não obstante esse foco de descontentamento entre os governos estaduais e o Poder Central, a Federação continuou a existir no Brasil até 1930. Nesse ano, porém, seu colapso parecia iminente, haja vista que as alterações econômicas, sociais e políticas aceleradas, a partir de 1920, tornaram intoleráveis os conflitos de interesses entre o Poder Central e os estados.

Em relação ao desenvolvimento institucional, observa-se que, a partir da crise dos anos 30, a doutrina da coesão entre os três níveis de governo havia se tornado o ponto focal na construção de um Estado nacional-desenvolvimentista, pautado em princípios federalistas (OLIVEIRA, PINTO e OLIVEIRA, 1992). Tal doutrina era criticada como centralizadora das

funções, antes estaduais e municipais, nos órgãos federais, acentuando práticas paternalistas por parte da União, Seu modelo de organização era tido como um primado do formalismo; e, por isso, comprometedor do processo de modernização administrativa dos governos locais.

Observe-se que a reforma constitucional de 1926, embora não introduzisse modificação na estrutura fiscal, expressava em seus princípios a autonomia municipal, o que significava quebrar, em certa medida, o “excesso” de poder dos estados. Porém, a adoção desses princípios foi interrompida até 1934, quando se promulgaria uma nova Constituição. Esta restabelecia o regime constitucional, interrompido pela Revolução de 1930.

Para Pereira e Pereira (2001), a Carta de 1934 representava uma evolução sobre a de 1891, na medida em que alterava a estrutura do sistema tributário, concedendo aos municípios um lugar na partilha das rendas fiscais. Porém, além dos tributos previstos na Constituição de 1891, a Carta de 1934 alterou a competência da União, ao acrescentar mais dois impostos na discriminação constitucional de rendas, que já vinham sendo arrecadados anteriormente, por força de lei ordinária.⁹⁷

Contudo, O movimento político de 1937 determinou uma existência efêmera à Constituição de 1934, substituindo-a por uma Carta, cuja filosofia se caracterizava por um federalismo centralizador, em conformidade com a tarefa de proporcionar a formação de poupança pública, mas era motivo de insatisfação entre o empresariado local. Para além do sistema fiscal, observar-se-ia nesse período, uma evolução de instrumentos de regulação.

Giambiagi e Além (2000) observaram que a crise dos anos 30 representou uma verdadeira mudança de mentalidade no comportamento dos governos brasileiros. Desde que os entraves às transações comerciais com o setor externo tornaram-se um transtorno interno, a industrialização, por meio da política de substituições de importações se converteu em prioridade governamental. Para viabilizar essa política, o Estado terminou por enveredar na expansão dos instrumentos regulatórios, tais como controle de preços básicos (água, eletricidade, gasolina e outros), bem como determinação e tetos para a taxa de juros, criação de autarquias e proteção para indústria local.

Esses autores destacam também que a inserção intervencionista do Estado, compreendida como adoção de mecanismos de regulação de preços e controle da produção

⁹⁷Conforme Pereira e Pereira (2001), esses impostos incidiam sobre consumo de quaisquer mercadorias, exceto combustíveis de motor de explosão; e de renda e proventos de qualquer natureza, excetuando-se a renda cedular de imóveis.

de uma economia, teve como marco principal a política de sustentação dos preços do café. Além disto, Giambiagi e Além relataram a introdução do controle do câmbio, em 1931, cujo objetivo era o de racionar divisas, também levando-se em consideração a proteção do setor industrial, juntamente com a expansão significativa do poder regulatório do Estado, mediante a criação de autarquias, que em colaboração com os produtores, regulavam a produção, os preços e financiavam a construção de armazéns gerais, entre outros. Como também, a criação da carteira de crédito agrícola e industrial, em 1937, cujo significado era ofertar crédito, a longo prazo, para estabelecimentos comerciais de relevante importância ao desenvolvimento econômico do país.

Nessa mesma perspectiva, Aguillar (1999) destacou a regulamentação dos serviços de radiocomunicação e teledifusão, pelo Decreto 21.111/32; a declaração de nulidade da “cláusula-ouro”, por meio do Decreto 23.501/33, também conhecido como Lei da usura; a proibição da garantia de juros aos concessionários, pelo artigo 142 da Constituição de 1934; bem como primeira regulação sobre a concessão dos serviços, estabelecida pelo artigo 137,⁹⁸ da Constituição de 1934 e a instituição do Código das Águas.

Este marcava a influência do sistema americano de *public utilities*, na fixação das condições sob as quais o serviço deveria ser prestado, por meio do Decreto 24.643 de 10/07/1934 (AGUILLAR, 1999). Segundo Giambiagi e Além (2000), o Código das águas também conferia ao Estado o poder de fixar tarifas de eletricidade, que garantissem uma rentabilidade máxima de 10% sobre o capital investido.

Além desses instrumentos, a Constituição de 1937 legitimava intervenção do Estado sobre a iniciativa privada, a fim de orientá-la no sentido do bem público, sempre que houvesse necessidade de introduzir os interesses da nação, no âmbito do jogo das competições individuais. Isto significou a instituição do Direito econômico, pois a promulgação do Decreto Lei 1202/39 ampliava os poderes regulatórios, em matéria de serviços públicos atribuídos ao Poder Executivo, inclusive em termos legislativos. Também no sentido de retomar a instituição da defesa da concorrência, sucedeu-se a promulgação do Decreto Lei 7.666/45, criava a Comissão Administrativa de Defesa Econômica (CADE), que anos mais tarde foi substituído pelo Conselho Administrativo de Defesa Econômica, (*id*).

⁹⁸Cujo texto remetia a elaboração de uma lei federal, a qual regularia a fiscalização e a revisão das tarifas dos serviços explorados por concessão, ou delegação, para que, na defesa do interesse coletivo, os lucros dos concessionários ou delegados não excedessem a justa retribuição do capital, que lhes permitissem atender normalmente às necessidades públicas de expansão e melhoramento dos serviços (AGUILLAR, 1999).

O objetivo dessa forma de intervenção do Estado era o de permitir um desempenho mais eficiente das subunidades federativas, em relação ao processo de cooperação, no sentido de conformação de um “novo” Estado. Este também pode ser compreendido como uma busca particular (e autoritária) por um maior compromisso das subunidades federativas no processo de constituição do Estado nacional-desenvolvimentista. No entanto, essa concepção totalizadora de Estado encontraria resistências em suas subunidades. Das tensões daí emergentes, torna-se possível ressaltar aspectos importantes da relação entre espaço e poder político, bem como da institucionalização dos instrumentos de planejamento, os quais eram sinônimos de racionalidade política.

Na área fiscal, Pereira e Pereira interpretavam a evolução da receita tributária como reflexo da influência dos fatores que condicionaram o crescimento da economia. Até a segunda metade dos anos 30, sendo a economia fortemente dependente do comércio exterior, também o era a receita pública, dos impostos de importação e de exportação, mas aos poucos essa estrutura se modificaria, em razão das vicissitudes econômicas. Com efeito, para Pereira e Pereira (2001, pág.22),

Entre 1929 e 1932, as menores arrecadações do Imposto de Consumo, desde 1928, refletiram os declínios na atividade econômica, quer por influência da situação anormal da economia mundial, quer pela conjuntura política brasileira. A análise desse período no que se refere à indústria revelava que dentre os gêneros que mais sofreram o impacto da Grande Depressão situavam-se os de maior elasticidade-renda, tais como vestuários, calçados, bebidas e fumo, os dois últimos entre os de maior arrecadação do imposto.

A Revolução de 1932, obrigando o país a incorrer num elevado déficit orçamentário, põe um ponto final no período recessivo. O processo de industrialização sofreu grande impulso, atingindo o produto real da indústria, entre 1933 e 1939, a elevada taxa média anual de crescimento de 11,2%. Essa expansão continuou durante os anos da Segunda Guerra Mundial, ainda que a uma taxa média anual mais baixa (5,4%).

(...) Assim fica explicada a evolução do imposto pela conjugação da influência da legislação com a das taxas de crescimento setoriais do produto interno real.

Com efeito, à medida que se consolidava a mudança da estrutura da economia, por meio da intensificação do processo de industrialização, a partir de 1933, os impostos internos passariam a dominar o sistema tributário brasileiro. Assim, tendo em vista a dependência do comércio exterior, as bases tributárias dos governos federal e estadual, a que competiam, respectivamente, os impostos de importação e de exportação, mostravam-se altamente sensíveis às flutuações dos preços dos produtos de exportação e relação de trocas e também do comportamento da conjuntura mundial.

Pereira e Pereira alertavam para o fato de que a queda do volume e a redução nos preços dos produtos de exportação causavam o declínio da renda monetária do setor exportador, com uma série de repercussões negativas sobre a atividade econômica. Seu efeito depressivo determinava sensível redução na capacidade de importar, cujos reflexos atuavam diretamente na arrecadação do imposto aduaneiro.

Por sua vez, o sistema tributário brasileiro, baseado nos tributos de importação, gerava uma contradição econômica. Posto que, a liberalização das importações, fazia crescer as necessidades em ouro para pagar os déficits da balança comercial restringindo-as. Com isto, diminuía rendas as próprias, com que o governo teria que fazer face às despesas da administração. Essas dificuldades somadas a eclosão da II Guerra Mundial, acarretariam uma queda das importações em 1940 (*id.*).

Assim, conforme Pereira e Pereira, a restrição da oferta externa contribuiu, indiretamente, para a intensificação do processo do desenvolvimento e diversificação do setor industrial, através da criação de uma demanda reprimida das importações que seria parcialmente satisfeita pela produção interna em substituição à importada, reduzindo ainda mais a importância do imposto de importação e, colocando na ordem do dia, a revisão do sistema tributário. Este só se tornaria possível, em 1964, devido aos descaminhos do processo político da democracia liberal vigente (comentário nosso).

O estabelecimento do Federalismo iria impor uma nova visão sobre o papel das cidades. Com efeito, Weffort (1980) confirmou que, a partir de 1945, as cidades se tornaram o centro básico da ação política. Ele atribuía isto à emergência da política de massas que, longe de conferir uma importância às formas democráticas, previstas desde a República Velha, era necessária para configurar uma aparência de legitimidade às novas forças sociais no exercício do poder, emergentes desde o Estado Novo (1937), que se distinguiam das oligarquias rurais.

Naquela época, Vargas defendia um capitalismo nacionalista, que pressupunha a soberania absoluta dos centros de decisão, naquilo que correspondia a condução da política econômica do país. Entretanto, esta concepção de capitalismo (como sistema autônomo) esbarrava-se nos limites e contradições de um capitalismo-mundo que intensificava progressivamente a internacionalização do processo de produção e reprodução capital.

Assim, a partir de 1945-46, a estratégia de desenvolvimento capitalismo nacional vargista sofreria uma profunda ruptura, em face da elevação das limitações de reorientação do

sistema econômico nacional de desenvolvimento endógeno do capitalismo, chegando-se mesmo a organização de um movimento contrário às formas propostas para a industrialização e emancipação econômica do país (IANNI, 1979; FIORI, 1990). Apesar disto, a ação governamental da União passaria, cada vez mais, a adquirir uma importância singular no equacionamento do destino do país.

De acordo com Pereira e Pereira (2001), a redemocratização do país, em 1945, forjou a promulgação de uma nova constituição, em 1946, caracterizada pelo liberalismo político e de sentido municipalista. Entretanto, essa Carta Constitucional pouco inovou quanto à distribuição das rendas públicas, recorrendo, por outro lado, largamente às participações nas arrecadações. Desse modo observa-se que, mesmo com todo esforço de organizar a formação de capital público, o período vargista não foi eficiente em promover uma concentração de capitais consistente com a adoção de medidas estatais de cunho desenvolvimentista.

Para Ianni (1979) e Fiori (1990), a resistência política do empresariado, bem como a escassez de recursos fiscais para o financiamento da “nova” base modernizadora, contribuíram para que a negociação desta viesse a ser feita pela ruptura com os mecanismos de desenvolvimento endógeno, mediante a abertura da economia ao capital estrangeiro. Tal medida instituiu uma nova qualidade ao foco de resistência dos setores empresarial, político e cultural, requalificando a questão nacional, polarizando-a em relação à “internacional” (vista como forma de dominação externa), gerando um clima de instabilidade política e social.

Pode-se afirmar então que, em um segundo momento, a atuação do Estado brasileiro fundamentar-se-ia na ação de centralização da política de administração econômica, em todo o território nacional, seguindo a tendência acima descrita. Por sua vez, essa ação contribuiria para a incorporação de novos aparelhos de regulação ao Estado que, junto às suas peculiaridades intervencionistas, estabeleceriam um suporte ativo ao avanço e ao sentido da acumulação industrial (FIORI, 1990).

Esses dois momentos demarcam situações históricas específicas de onde emergiriam condições de elaboração e/ou adoção de instrumentos de intervenção na gestão territorial e urbana, por meio do qual o serviço de saneamento, juntamente com os demais serviços de infra-estrutura iriam se expandir.

Com efeito, de acordo com Giambiagi e Além (2000), o período entre os anos 40 aos 50 se caracterizaria como o período da formação do setor produtivo estatal, fundado na

preocupação da escassez de insumos industriais, bem como pela legitimação do discurso nacionalista que possibilitaram a criação das estatais, no sentido de garantir o que então se entendia como segurança e soberania nacional. Assim, em 1942, foi criada a Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), que se tornou um símbolo do compromisso do governo com o desenvolvimento econômico.

Giambiagi e Além destacaram também a fraqueza do setor privado em arcar com os investimentos necessários a industrialização,⁹⁹ bem como a influência do apoio dos militares relativa a convicção desse segmento social acerca das benesses que a criação de uma empresa de aço em termos da doutrina da segurança nacional, num contexto internacional marcado pela II Guerra Mundial.

Além da CSN, Giambiagi e Além apontaram a criação da Companhia Vale do Rio Doce (CVRD), em 1942, a Fábrica Nacional de Motores (FNM), em 1933, especializada em peças para aviões e a Companhia Nacional de Álcalis, produtora de barrilha e vidro. Esses autores destacaram também a formação da Comissão mista Brasil-Estados Unidos (CMBEU), em 1951, e a criação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), em 1952. Em 1953, foi criada a Petrobrás, cujo objetivo era o de reduzir a vulnerabilidade da economia brasileira aos choques externos, bem como se relacionava com a doutrina da segurança nacional e fortalecimento da soberania do país.

A criação do BNDE estava relacionada com o reconhecimento da fragilidade dos mercados de capitais privados e da intenção do Estado de fornecer financiamento a baixo custo e longo prazo, para dar suporte ao desenvolvimento industrial. Ao BNDES cumpriria a missão de conduzir os projetos de modernização da infra-estrutura previstos pelo Programa de Reparelhamento Econômico. Além disto, figurava também a função de fomentar o financiamento das indústrias pesadas e de alguns setores agrícolas.

O primeiro grande esforço de industrialização do país foi o Plano de Metas. Implantado, a partir de 1957, ele priorizava o aprofundamento da estrutura industrial e a construção da infra-estrutura necessária para alcançar esse objetivo. Coube ao Estado realizar investimentos no setores de energia e transporte, bem como incrementar as atividades de siderurgia e refino do petróleo, além de conceder incentivos aos investimentos privados, destinados a expansão e diversificação da indústria de transformação, com ênfase nos setores

⁹⁹Também relatada por Fiori (1990).

de insumos básicos e bens de capital.

O esforço de investimentos baseava-se no tripé, composto pelos capitais estatal, multinacional e capital privado nacional. O estado assumiu sobretudo a responsabilidade pelo investimento em infra-estrutura básica (energia e transportes). O capital estrangeiro assumiu o investimento na indústria metal-mecânica e o capital privado nacional responsabilizou-se pelo investimento em distribuição e fornecimento para as grandes empresas multinacionais. De acordo com Giambiagi e Além, os incentivos a ampliação do investimento foi possibilitado pelo fácil acesso e condições favoráveis à obtenção de financiamentos externos, a existência de créditos de longo prazo combinados a uma baixa taxa de juros e pela política de reserva de mercado interno para os novos setores industriais.

Giambiagi e Além afirmaram que anos 50 também se destacaram pela difusão do controle de preços. O controle das tarifas dos serviços públicos foi estendido da energia elétrica para os setores de telefonia transporte público e etc. Alguns preços, considerados básicos,¹⁰⁰ também passaram a estar sujeitos ao controle governamental. Esse controle era feito pela Comissão Federal de Abastecimento de preços (COFAP), mais tarde transformada em Superintendência Nacional de Abastecimento (SUNAB).

Em relação às tarifas de utilidade pública, Giambiagi e Além observaram que existia um interesse de conserva-las num baixo nível, haja vista a necessidade de se promover o crescimento industrial e subsidiar o consumidor. Com isso, o Estado passou a assumir gradualmente a responsabilidade pela geração e distribuição de eletricidade, transporte público e telecomunicações. Isso explica parcialmente a criação de estatais, nos anos 50, de empresas estatais como a Companhia Hidroelétrica do São Francisco (CHESF), FURNAS, Centrais Elétricas de Minas Gerais (CEMIG) e, nos anos 60, as Centrais Elétricas de São Paulo, etc.

Observe-se que de Vargas a Kubistchek a industrialização era tida como “... *um ‘dever’ ao qual não cabia declinar, não só era uma ‘imperiosa necessidade’, mas também uma condição de vida*” (IANNI, 1979, pág. 182). Todavia, se para Vargas ela estava vinculada à idéia de emancipação econômica nacional, para Kubistchek a “emancipação” não era vista da mesma forma. Este possuía a convicção de que industrialização, em associação ao capital

¹⁰⁰ Aluguéis, produtos alimentícios, combustível, etc. Observe-se que o controle desses segmentos diz respeito ao consumo de reprodução de trabalhador.

estrangeiro, não era incompatível com a condição de autonomia do Estado brasileiro, frente às demais potências do espaço econômico mundial.

Decorreria disto, uma **mudança** essencial **na ideologia de desenvolvimento**. Pois, se em Vargas a industrialização seria o caminho mais rápido para a criação de um capitalismo essencialmente nacional (independente), em Kubistchek a discussão se dará em torno de que a industrialização só seria possível em um contexto de interdependência e associação ao capital estrangeiro. Isto é, reelaborando-se as condições de dependência (IANNI, 1979). Contudo, em ambos governos, o problema crucial era o modo pelo qual a relação subsistema nacional *versus* sistema capitalista mundial evoluiriam.

A afirmação dessa ideologia pode ser notada na reorganização do sistema partidário em nível nacional (após 1946). Esta visava criar um núcleo forte de sustentação a uma prática política de “objetivos nacionais”, que instauraria um conflito entre as esferas municipal e federal. Entretanto, as práticas partidárias (liberais e populares) mantinham-se orientadas para a conquista do poder, sobre o qual organizariam seus objetivos individuais ideológicos, em detrimento de uma pauta de caráter francamente desenvolvimentista (capitalista), na qual o Estado central (nacional) era o articulador e o negociador da ordem institucional, bem como o promotor do desenvolvimento, mediante a garantia da estabilidade política e econômica.

Importa-nos ressaltar que, particularmente a partir dos anos 50, mudança qualitativa do papel do Estado e da forma de sua organização (racionalidade administrativa) expunham também uma nova realidade: uma mudança “cultural” no sentido da afirmação de uma sociedade industrial-urbana emergente. De um certo modo, isto implicava inserção às novas formas desenvolvimentistas do sistema capitalista mundialmente em expansão que proporcionaram a constituição do que poderia (vir a ser) chamado de expansão do modelo de organização (industrial) fordista-keynesianista. Contudo, em um ambiente político instável.

A partir de Kubistchek (1956-60), a mudança na ideologia do desenvolvimentismo engendraria uma tensão política muito acentuada. Sabe-se que o Programa de Metas constituía-se em uma opção política que, independente das intenções dos governantes e dos objetivos econômicos postulados, fortalecia o setor privado mais relacionado com empresas e conglomerados internacionais, instaurando o debate em torno da “desnacionalização” da economia brasileira.

Para nós, este debate era uma expressão de descontentamento relativa ao deslocamento

dos centros locais de decisão, no sentido de incorporar o extra-local, em face ao novo estatuto de sociedade; bem como das necessidades de torná-lo legítimo, via os impactos positivos do desempenho econômico. Observe-se que no governo Kubistchek assistia-se a uma redução das oportunidades dos pequenos negócios, que se encontravam

Tal situação engendraria uma tensão de legitimidade, exacerbada pelos problemas decorrentes do modelo econômico mais evidentes nos anos seguintes (1961-64). As flutuações quanto aos objetivos e execução das políticas econômicas dos governos dessa época¹⁰¹ explicitava os antagonismos das estratégias desenvolvimentistas (nacional *versus* internacional). As dificuldades existiam em face do esgotamento das condições que proporcionaram a conciliação entre o nacionalismo e o capitalismo dependente no governo Kubistchek (IANNI, 1979).

Neste período, e por sua própria natureza, o Executivo mantinha uma relação mais direta e decisiva sobre os problemas da política econômica. Também mantinha uma relação privilegiada em relação à sociedade nacional como um todo (populismo). Combinando um discurso “neutro” de interpretação científica e, beneficiado pelo “surto” de desenvolvimento econômico, Kubistchek obteve êxito na gestão do antagonismo existente entre a ideologia nacionalista e a política econômica de aceleração do desenvolvimento, com internalização de novos setores dinâmicos (*id.*). Entretanto, seus sucessores não lograriam a mesma sorte.

Utilizando-se da análise de Nelson Melo e Souza, Ianni denunciou a dificuldade do Programa de Metas em conseguir unir a classe política, desencadeando uma reação por parte do Executivo no sentido de criar expedientes marginalizadores do Congresso. Disto decorreu uma interpretação na qual a dimensão e extensão do Executivo gerava questionamentos quanto ao processo emergente de hipertrofia¹⁰² deste poder.

Particularmente, acusava-se que o Executivo dispunha de recursos técnicos, científicos e organizativos, necessários à pesquisa, análise e interpretação dos programas econômicos, utilizando-os em uma escala bem maior que o Legislativo. Enquanto estratégia de dominação, isto significava a retirada das possibilidades de interferências das representações partidárias (populares e do setor privado nacionalista) do jogo de negociação das decisões sobre

¹⁰¹Jânio Quadros (31/01-25/08/1961; Mazilli (25/08-07/10/1961); e, João Goulart (07/10/1961-01/04/1964), quando assumiu o poder o Gal. Castelo Branco.

¹⁰²Este, diferentemente do gigantismo que é o expansionismo dos aparelhos de Estado, se caracterizava pela excessiva expansão do Executivo, em detrimento do Legislativo (IANNI, 1979).

desenvolvimento e, particularmente, da política econômica do país (*id.*).

Conforme Ianni, a crise que aí então se instaurava não se dava apenas por motivos econômicos. Tal poderia ser visto no episódio de renúncia do Presidente Jânio Quadros (1961), que pôs em marcha uma crise política que concentrava, de um lado forças conservadoras e anti-populistas; e, do outro lado, as forças que apoiavam a posse do vice-presidente João Goulart (1961-64). Este ao assumir o poder enfrentou as pressões obstaculizadoras dos militares e setores conservadores e anti-populistas que exigiam, sem êxito, a mudança do regime de governo para o parlamentarismo; como forma de assegurar a redução dos poderes do regime presidencialista.

A vitória de Goulart deu-se em meio a um contexto de divórcio entre os poderes Executivo, que se articulava em torno do setor urbano-industrial e dos trabalhadores urbanos. Por sua vez, o Legislativo estava fortemente influenciado pelas relações e estruturas dos representantes da economia exportadora agrária, a qual não satisfazia o tratamento da questão agrária na pauta das discussões sobre as reformas de base, nem a discriminação na pauta de financiamentos (*id.*).¹⁰³

O distanciamento entre os dois Poderes evidenciava um crescente **fortalecimento dos órgãos de planejamento**, em relação ao conjunto dos demais órgãos, particularmente no Governo Goulart. Ianni denunciou este processo analisando-o do ponto de vista do desenvolvimento e consolidação de uma **tecnoestrutura**. Para nós, isto também tem um significado de busca de legitimação para as ações do Executivo, sustentada em uma ideologia de racionalização ou “neutralização” das decisões, como forma de superar impasses políticos.

(...) todos admitem que o plano sempre envolve algum grau de centralização das decisões sobre política econômica, a esse propósito, pode-se mesmo estabelecer o seguinte princípio: quanto mais global e sistemático é o plano, maior tende a ser a necessidade de monopólio governamental das decisões e execuções do governo das decisões sobre o alvo e os instrumentos da política econômica. (IANNI, 1979, pág. 215).

Mendes (1978) distinguia plano, visto como inspiração das medidas a serem tomadas; de planejamento, a atuação de forma inter-relacionada e mutuamente condicionante de fatores sociais e políticos. A importância desta distinção nos é dada por Ianni (1979, pág. 310), para

¹⁰³O grande problema da entre os dois Poderes decorria da Política cambial do Governo de Jânio Quadros, dada a dificuldade de conciliar a estabilidade financeira com a promoção de desenvolvimento nacional. Esta situação incidia sobretudo na diminuição das concessões ao setor agrário, em face da necessidade de cumprimento dos compromissos financeiros externos, ao tempo em que se deveria também combater o processo de crescimento da inflação. Este último pressionado pelos trabalhadores urbanos, mediante campanhas de reivindicação salarial (IANNI, 1979).

quem o planejamento é um instrumento destinado a transformação ou solidificação de uma dada estrutura econômica e social. Esse instrumento permitiu a transformação ou a consolidação de uma estrutura de poder, posto que sempre implica tomada de decisões políticas.

O marco do governo Goulart foi o Plano Trienal. Este concebia o desenvolvimento econômico em conformidade a uma visão totalizadora dos problemas econômicos do país, em termos de repartição de renda *per capita* e da renda entre as regiões e grupos sociais (MENDES, 1978). O Plano propunha mudanças significativas, no sentido de buscar a correção da racionalidade estatal, para o que implicava uma modernização agrário-agrícola. Esta, conforme Ianni (1979), em última instância, significaria uma modernização política, conquanto reformadora das relações sociais rurais.

Ao lado das crises política e econômica, Ianni ressaltou ainda a acelerada politização das massas.¹⁰⁴ Estas lutavam em torno da não-desvalorização do salário, devido ao problema inflacionário. Além disto, o debate em torno das reformas de base (agrária, tributária, universitária e etc.) constituía-se em um outro ponto de articulação social, mediante o qual a sociedade se politizava. Estes antagonismos tanto colocariam em marcha as condições de ruptura, dentro do sistema capitalista, como também engendrariam condições ideológicas para uma ruptura, fora daquele sistema, na direção de uma estratégia de construção do socialismo.

Nestas condições, passou-se a tributar os impasses políticos e econômicos ao caráter ambíguo e até mesmo excessivo, não do plano desenvolvimentista, mas da “democracia representativa”. Deste entendimento, abriram-se rachaduras no regime de governo civil e da erosão das condições de estabilidade política e econômica do Estado desenvolvimentista sucedeu-se o Golpe Militar, em 1964.

A partir de então, o espaço político passaria a ser apropriado de forma absolutamente autoritária, contrariamente ao processo de cooptação política instituído desde o Estado vargista, fundado no exercício da força, no sentido de desmobilizar as instituições sociais (partidos, sindicatos e outras), bem como se apoiaria em setores conservadores que serviriam como base de sustentação. Assistia-se com isto a negação da cidadania e do Congresso.

¹⁰⁴Que se constituíam em uma camada ampla proletarizada de uma sociedade em desenvolvimento, desvinculada dos quadros sociais de origem e relacionadas entre si por uma sociabilidade periférica e mecânica (WEFFORT, 1980, pág. 26).

Neste período, o Estado burocrático-autoritário,¹⁰⁵ apoiado na tecnocracia (saber racional), afastou a participação popular (saber vulgar) das decisões, porquanto este segmento era visto como um obstáculo à obtenção de um crescimento econômico rápido. O Estado “naturalizava” a participação popular, e dos segmentos “perigosos” que se estruturavam a partir dela, alienando-os das decisões pela experiência afetiva do “terror”. Isto é, pela exacerbação do medo e da insegurança. Contudo, por conta do jogo da “ordem” resgataria suas relações com aquele setor, instituindo-o como o “setor popular”, ou “baixa-renda”, reincorporando-o como objeto de legitimação de suas políticas sociais “protecionistas”.

A negociação do espaço político foi artificialmente centralizada num sistema bipartidário, mediante a criação de instrumentos de “repressão legal”, via Atos Institucionais. O debate do nacional foi recolocado, porém com outro significado. A Ditadura militar passou a postular e evocar para si a construção do Brasil potência, em face da questão da interdependência entre as nações (cooperação mútua), como resposta à tendência internacionalizante, questionada na era Vargas e levada a termo por Kubistchek.

A experiência brasileira de planejamento econômico nos mostra que, na segunda etapa desenvolvimentista, a elaboração de planos estava interligada a concessão e liberação de recursos financeiros por parte dos organismos internacionais de financiamento (MENDES, 1978). Neste sentido, pode-se então estabelecer uma conexão entre o desenvolvimento nacional e estratégia de inserção e comprometimento do Estado brasileiro com o desenvolvimento do capitalismo mundialmente integrado. Contudo, já em um contexto de crise do que se convencionou chamar de modelo fordista-keynesianista.¹⁰⁶

Ao Estado burocrático-autoritário cabia também a função de estimular a criação de um sistema financeiro privado nacional. Ou seja, implantar uma estratégia de autofinanciamento necessária a construção “soberana” do Brasil, em relação ao processo de internacionalização econômica. Contudo, esta negociação que envolvia o grande capital (estatal, empresarial e internacional) para a necessária monopolização do capital, demonstrava a limitação e

¹⁰⁵ Termo usado por Guillermo O’Donnell (1990, págs. 60-62) para conceituar um tipo específico de Estado autoritário, assim caracterizado: a) a base social era a grande burguesia; b) institucionalmente é conjunto de organizações onde a coerção tem um peso forte, reimplantação da “ordem” na sociedade, mediante a re-subordinação do setor popular e a normalização da economia; c) é um sistema de exclusão política do setor popular, orientada pela determinação de impor uma ordem particular e garantir sua viabilização futura; d) supressão da cidadania, da democracia política e da exclusão econômica do setor popular, haja vista voltar-se para o benefício de grandes oligopólios e de algumas instituições estatais; e) despolíticação das questões sociais, submetendo-as a critérios neutros e objetivos da neutralidade técnica; e, f) fechamento dos canais democráticos de acesso ao governo e, por conseguinte, dos critérios de representação popular ou de classe.

¹⁰⁶ Cujos estatutos eram a sociedade de consumo de massa e intervencionismo do Estado na gestão do equilíbrio econômico.

instabilidade deste empreendimento.

Entre os anos 1960-70, o setor público brasileiro ampliou sua participação direta no setor produtivo como forma de ocupar-se dos espaços vazios da estrutura industrial.¹⁰⁷ Segundo Giambiagi e Além, (2000), entre as razões específicas para expansão das estatais brasileiras figuravam: a) o controle da inflação, que permitiu o aumento da disponibilidade de recursos; b) o “efeito composição”, expansão da taxa de investimentos associados as estatais que atuavam nos setores de liderança econômica; c) abundante oferta de recursos as multilaterais; d) crescimento das subsidiárias das estatais; e, e) autonomia administrativa das empresas na contratação de empregados e pagamentos de salários mais elevados.

Particularmente, pode-se observar que as grandes estatais brasileiras surgiram diante da necessidade de que o Estado viesse a **ocupar os espaços vazios** associados a setores considerados estratégicos, bem como em face da necessidade de solucionar problemas do Balanço de Pagamentos, num âmbito de desenvolvimento econômico acelerado. Nesse processo, o Estado interveio de várias formas: concedendo subsídios ao setor privado, financiando os esforços de investimento privado em setores considerados estratégicos, investindo diretamente em setores de infra-estrutura e utilidade pública, etc.

Também foi relevante a ampliação dos instrumentos regulatórios, tais como controle cambial, tarifário e de preço, barreiras alfandegárias, etc. Conforme Giambiagi e Além, as medidas regulatórias agiam no sentido de forçar a mudança nos preços relativos e assim manipular o comportamento das decisões privadas. Particularmente, no período pós-1964, o uso da regulação se ampliou aumentando significativamente a ação do Estado e trazendo consigo um expansionismo dos órgãos públicos.

Para além de produtor e regulador, Giambiagi e Além destacaram também o papel do estado como órgão financiador. Com efeito, a importância do conjunto das instituições financeiras estatais, no sentido de incentivar o desenvolvimento de setores estratégicos, para os quais não havia fontes adequadas de financiamento privado. Nessa perspectiva, esses autores destacavam a evolução da intervenção do setor público brasileiro, no sistema financeiro. Esta estava associada aos seguintes fatores: ao papel desempenhado pelas atividades bancárias comerciais e de desenvolvimento; as reformas dos anos 1960, as quais objetivavam modernizar o mercado de capitais brasileiro; a importância crescente dos

¹⁰⁷Ou sobre os mercados incompletos como percebido por Say.

programas de crédito subsidiados, nos anos 1970, em face da execução do II PND.

Em relação as principais instituições financeiras estatais, Giambiagi e Além destacaram o Banco do Brasil, criado em 1808, cuja importância remete-se à concessão de crédito agrícola e apoio às importações; a Caixa Econômica Federal, criada em 1861, cuja função principal ainda se focaliza no financiamento do setor habitacional (e algumas ações de saneamento); e, o atual BNDES criado em 1952, com o nome de BNDE. O BNDES concentrou seus financiamentos inicialmente nos setores de transporte, energia e siderurgia.

A partir de meados dos anos 1960, houve uma diversificação das atividades do BNDES, ampliando sua área de atuação, aumentando o financiamento ao setor privado. Em 1974, constituir-se-ia no principal instrumento de execução do II PND. Nesta fase, verificou-se um aumento da participação dos financiamentos aos setores de bens de capital e insumos básicos nos desembolsos totais.

Com efeito, o grande montante de investimentos representava o pilar do II PND, cujo objetivo era o de manter o investimento estatal nas áreas clássicas de infra-estrutura econômica e serviços públicos (energia, transportes, comunicações), desenvolvimento social (saúde, educação e seguridade social) e os setores transformados por lei em monopólios do Estado (extração e refino de petróleo). Ao setor privado caberia a responsabilidade exclusiva de toda a indústria manufatureira (*id.*). Nesse sentido, observa-se que o Estado mantinha-se como tutor do desenvolvimento econômico.

Como produtor, o Estado brasileiro chegaria ao final dos anos 1970 com cerca de 700 estatais. Estas eram responsáveis por parte considerável do faturamento e do patrimônio líquido das empresas e assim se manteria até o esgotamento do modelo de substituição de exportações, nos anos 1980. A partir de então a ênfase do desenvolvimento se focalizaria no modelo exportador. Este modelo está pautado no fomento de exportações, requerendo uma redefinição da função do Estado, por meio da redefinição de seu papel. Esse processo será melhor compreendido nas seções seguintes, a partir da análise da conformação do modelo centralizado do setor saneamento, sua crise e, em seguida, tendências de reestruturação.

A adoção cada vez mais ampla de funções estatais implicava mudanças no desenho organizacional da estrutura estatal. Nesse sentido, vale a pena relembrar a noção de Administração Pública. Esta se constitui, em seu sentido subjetivo, de Governo e órgãos. E, em sentido objetivo, comporta a função política e administrativa. Neste último sentido, Di

Pietro (2003, pág. 59) identificou como funções da Administração Pública “... o fomento, a polícia administrativa e o serviço público”. Conforme Di Pietro, alguns autores intervencionismo como uma quarta modalidade de abrangência da Administração Pública. Entretanto, o intervencionismo também pode ser visto como fomento.

Baseando-se no artigo de Fernando Andrade Oliveira, Di Pietro descreveu a polícia administrativa como toda atividade de execução das chamadas limitações administrativas, ou seja, restrições impostas por lei ao exercício de direitos individuais, em benefício do interesse coletivo, e compreendem medidas e polícia, tais como ordens, notificações, licenças, autorizações, fiscalização e sanções. Por sua vez, o Serviço público corresponderia a toda atividade que a Administração Pública executa, de forma direta ou indireta, para satisfazer às necessidades coletivas. Por fim, o fomento constituir-se-ia naquelas atividades de incentivo a iniciativa privada de utilidade pública, quais sejam: auxílios financeiros ou subvenções, financiamento, favores fiscais e desapropriações. Para nós, isso implica legitimar o uso do dinheiro público para fomentar uma atividade que se julga de interesse da coletividade.

Tendo visto o processo de conformação e engajamento do Estado brasileiro, para além das funções propostas pelos liberais clássicos, passaremos a analisar o processo de engajamento ou atuação da Administração Pública, em relação ao fomento da industrialização, urbanização acelerada e do serviço de saneamento básico no Brasil. Neste período, há um predomínio da relação crédito-investimento-endividamento, que mergulharia o país numa crise financeira. Esta por sua vez, constituiria o ponto de partida para a redefinição do intervencionismo do Estado na economia e na sociedade, modelando uma “nova” lógica na prestação dos serviços de infra-estrutura, entre eles o setor de saneamento básico.

4.2 Intervencionismo de Estado e a Estatização do Setor Saneamento no Brasil

Para melhor compreendermos a natureza do intervencionismo de Estado sobre o setor de saneamento, no intuito de fomento da prestação desses serviços, convém segmentar nossa análise em duas fases: a primeira que trata da estruturação do sistema nacional de saneamento, no bojo da política urbana, do qual resultaria o modelo centralizado; e, uma segunda, que se focaliza a partir da crise do setor. Nesta fase, observamos que as mudanças na organização da prestação de serviços de saneamento básico são problemáticas, não apenas pela própria natureza o bem público – água, como também decorrente dos problemas institucionais, que entravam a privatização das companhias estatais, porém sem necessariamente representar uma

ruptura com o modelo centralizado, análise que será aprofundada no próximo capítulo.

4.2.1 Os Antecedentes do Planasa

O saneamento já despontava como uma das mais importantes questões urbana, desde o final do Séc. XIX, quando se deu a encampação dos serviços, que estavam sob a concessão da iniciativa privada, desde 1850, ficando sob administração direta dos municípios, estados ou União, por meio da constituição de órgãos de direção, repartições e inspetorias, no âmbito da fase de instituição das comissões federais de saneamento (REZENDE E HELLER, 2002). Observa-se com isto que a estatização das companhias se deram no âmbito do regime liberal da República Velha, porém o modelo centralizado só se configuraria, a partir do intervencionismo do Governo Vargas, sendo re-elaborado no Governo militar.

De acordo com Rezende e Heller (2002), a evolução do setor saneamento obedeceria a seguinte seqüência, vide quadro abaixo:

Quadro 1 – Evolução da Natureza das Ações de Saneamento no Brasil

| Período | I | II | III | IV | V |
|--------------------------|--|--|---|---|---|
| Duração | Séculos XVI, XVII, XVIII e primeira metade do Século XIX | Segunda metade do Século XIX até 1910 | 1910 a 1945 | 1945 a 1969 | A partir de 1970 |
| Característica Dominante | Ausência do poder público nas questões sanitárias; miscigenação étnica; formação de uma identidade sanitária nacional. | Evidência da interdependência sanitária; o Estado assume as questões relacionadas à saúde pública e as transfere a iniciativa privada. | Centralização do poder público: ações realizadas pelo Estado; hegemonia norte-americana no Brasil e influência sobre a política nacional. | Estatização e autosustentação tarifária; incapacidade dos municípios para a gestão do saneamento. | Realização do Planasa: Atendimento as populações urbanas; sucateamento da saúde pública; aprofundamento dos desníveis sociais, dos desequilíbrios e marginalização das áreas rurais e periferias urbanas. |

Fonte: Rezende e Heller (2002, pág. 28).

Como pode ser observado acima, as ações de saneamento no Brasil obedecem a um movimento crescente de maior participação do Estado na organização desses serviços. Inicialmente, essa intervenção estava baseada nos problemas de saúde pública. Num segundo momento, onde se verificaria uma maior independência do setor em face dos problemas de saúde pública, se concentraria nos problemas tarifário e das formas de financiamento.

As ações de saneamento também fizeram parte e acompanharam todo um movimento de racionalização do uso do espaço urbano ao longo do século XX, nas tentativas primordiais de realização de reformas urbanas. Por um lado, essas ações constituíam-se em uma série de intervenções tidas como necessárias, mas de caráter pontual e fragmentário, em cidades populosas e particularmente nas portuárias. Por outro lado, tais ações eram muitas vezes “mal quistas”, porquanto pensadas como abuso do poder de regulação do uso e do gozo da propriedade, assegurado pela Constituição federal.¹⁰⁸

De acordo com Rezende e Heller, (2002), naquele período, as ações de saneamento ainda se encontravam centradas nas políticas de saúde pública, no âmbito dos esforços do movimento sanitarista, dos anos 1910-1950. Essas políticas haviam se transformado num fator de unidade nacional, em torno da busca por melhorias para a saúde do povo brasileiro. Destacavam-se, nesse período, a criação da Liga Pró-Saneamento do Brasil, formada por políticos, médicos e engenheiros e a visão que associava o precário estado de saúde do povo brasileiro ao subdesenvolvimento do país, contudo sem enfatizar os determinantes representados pelas desigualdades sociais.

Observe-se que os interesses da Liga voltavam-se para o “saneamento dos sertões” e defesa da “vocação agrícola” do país, a qual implicava defesa da integra o da economia rural   economia nacional. Entre outros fatores, a Liga criticava o “industrialismo parasitário” e a ascensão da política de urbaniza o, que trazia um crescimento desordenado e potencial dissemina o de doenças. Entre outras defesas dos representantes dessa Liga, destaca-se a emergência do argumento que até hoje embasa os princípios do que hoje chamamos de gestão integrada (*id.* – grifos dos autores).

De fato, para seus representantes não havia uma soluço individual para os problemas de saúde e saneamento, mas uma soluço coletiva. Isto, por sua vez, demandava a constitui o de uma autoridade capaz de implementar políticas públicas em todo o território nacional. Nesses termos, lançava-se a semente do nascimento de uma nova estrutura do poder no Estado brasileiro, a qual tinha a saúde pública como instrumento catalisador.

Após os anos 1940, a ênfase nos diagnósticos que apontavam o efeito do crescimento

¹⁰⁸Para uma leitura sobre planos de saneamento no Brasil no fim do Séc. XIX, ver o artigo de Andrade (1981) sobre Saturnino Brito e o Plano da Cidade de Santos. Já a rejei o às interven es sanitaristas tem rela o com a aço desses agentes no combate às doenças que alastravam as cidades no início daquele século. Tais interven es culminaram com a derrubada de corti es e agravamento do problema de moradia das camadas mais populares.

das populações e da expansão urbana subsidiaria a constatação da crescente demanda por serviços de saneamento. Da especulação sobre o aumento da demanda por esses serviços, iniciar-se-ia uma adesão ao modelo centralizado. Com efeito, conforme Costa (1983, pág. 11), nos anos de 1940, a precariedade do serviço era percebida ao se constatar que apenas cerca de 14,56% da população total,¹⁰⁹ ou seja, aproximadamente 5.998 habitantes, eram atendidos com abastecimento de água, de forma precária e insatisfatória.

Com efeito, na primeira metade do séc XX, observava-se um crescimento acelerado e progressivo do déficit de atendimento de serviços urbanos de saneamento, atribuído à concentração da população nas cidades e à dispersão dos poucos recursos financeiros consignados nos orçamentos públicos. Além disso, também se atribuía essa situação à inexistência de programas específicos nos três níveis da federação, a carência de recursos dos municípios, indisposição de informações consistentes e precisas sobre o setor e a irrealidade do sistema de tarifação (BRASIL, 1995).

Entretanto, se a Liga de Saneamento foi importante para semear a conformação do sistema centralizado, não foi suficientemente forte para manter o foco no desenvolvimento rural, em detrimento do urbano. Assim, de acordo com Rezende e Heller (2002), a conformação do sistema centralizado, só seria possibilitada nos anos 1930, no âmbito das reformas política e administrativas do Governo Vargas. Nessas circunstâncias, as ações sanitárias visariam a remodelação dos serviços sanitários do país, conforme o centralismo político-administrativo imposto pelo Governo Vargas.

O primeiro passo do centralismo dos serviços de saneamento se deu com a criação do Ministério da Educação e Saúde Pública, em 1930, regulamentado em 1934. Em seguida, deu-se a criação e/ou reorganização dos Departamentos Estaduais de Saneamento (DES), que seria atribuída aos governadores, nomeados, por Vargas, como interventores de saúde. De acordo com Rezende e Heller (2002), essa proposta foi aceita na maioria dos estados federativos, exceto os mais ricos, devido à incapacidade desses na administração de seus problemas sanitários. Nos estados mais ricos, onde a maior parte dos problemas estava solucionada, esse intervencionismo foi considerado desnecessário e centralizador.

Seguindo a linha do desenvolvimento institucional do setor, em 1937, a nova carta

¹⁰⁹População total estimada em 41.200.000 hab., sendo a população urbana de 12.880.000 hab e a rural 28.320.000 hab. (COSTA, 1983).

constitucional criava o Departamento Nacional de Saúde (DNS), em substituição a Diretoria Geral de Saúde Pública (DGSP). A partir de 1941, o DNS passou a ter um caráter menos executivo e mais de coordenador e fiscalizador de ações realizadas nos estados e municípios, além disso foram criados O Serviço Federal de Água e Esgoto (SFAE), em substituição ao SAE, e a Divisão de Organização Sanitária (DOS). Esta divisão era responsável pelos projetos, realização de estudos relacionados à coleta e tratamento de resíduos sólidos, fiscalização da higiene das habitações e locais de trabalho, saneamento rural, controle da poluição atmosférica, etc. (*id.*).

Além dos órgãos citados acima, destacava-se a atuação do Departamento Nacional de Obras de Saneamento (DNOS) e do Serviço Especial de Saúde Pública. (SESP). Segundo Costa (1983), o grande destaque nesse setor, em termos de relevância técnica e estrutural, nos anos 1940, foi a criação do Serviço Especial de Saúde Pública (SESP), vinculado ao Ministério da Saúde, em 1942. Esse serviço resultou de um convênio entre os governos brasileiro e americano, com a finalidade inicial de proteção da saúde dos trabalhadores empregados na produção de borracha e extração de mica (considerados materiais estratégicos durante a II Guerra Mundial), nas áreas da Região Amazônica (Pará e Amazonas) e do Vale do Rio doce (Espírito Santo e Minas Gerais).

Após a II Guerra, os serviços de saúde pública e saneamento foram ampliados para o Vale do São Francisco (Bahia, Sergipe, Alagoas e Pernambuco) e outros estados e territórios. Em 1960, o governo Federal transformou o SESP em Fundação vinculada ao Ministério da Saúde e estendeu sua jurisdição a todo território nacional. Observa-se que durante os anos 1950-60, o setor de saneamento assumiu um caráter cada vez mais independente do setor de saúde, até sua completa ruptura sob a vigência do regime militar. Essa ruptura favoreceu uma nova organização dos serviços de saneamento.

De acordo com Rezende e Heller (2002), a ruptura entre saúde e saneamento se deveu a uma série de fatores que lhe deram uma feição mais dinâmica, a partir de novos modelos de gestão, com questionamento e contestação do modelo de gestão representado pela administração direta desses serviços. Para eles, a busca de uma maior autonomia para o setor se traduziria num período de transição entre o modelo de gestão centralizado e empresas de caráter autônomo. Esse período também foi marcado pela implementação do conceito de autosustentação tarifária, cuja prática contribuiu para o aporte de recursos financeiros adicionais para o setor.

Conforme Rezende e Heller, no início dos anos 1950, a gestão da administração direta do saneamento, exercida pela burocracia do poder centralizado, sofreria várias críticas, entre elas as de exercer uma ação limitada e morosa, praticar uma política tarifária deficiente e dependente de recursos externos, além de estar vulnerável a influências fisiologistas e clientelistas. Desse modo, a solução encontrada foi a criação de uma estrutura de serviços com autonomia financeira e administrativa, caracterizada por uma administração flexível e juridicamente representada pela figura da autarquia municipal. Nesse contexto, foi criado o Serviço Autônomo de Água e Esgoto (SAAE), sob responsabilidade do SESP, na forma de autarquias municipais, sob o controle dos municípios.

Rezende e Heller comentaram sobre o estímulo dado a busca por uma maior autonomia e flexibilidade para os órgãos de saneamento, segundo um modelo de gestão baseado nas autarquias municipais. Nessa nova organização jurídica, a gestão dos serviços (regulação e a execução), ficava ao cargo do Estado. Porém, esse modelo seria criticado pela dependência de utilização de verbas orçamentárias, criação de taxas indiretas e de melhorias, para cobertura dos déficits e, principalmente, descomprometimento da política tarifária.

Rezende e Heller também observaram que, durante os anos 1960, esse modelo sofreria transformações impostas pelos agentes financiadores do serviço. Com efeito, a partir de 1960, o Banco interamericano de Desenvolvimento (BID), estimulou a formação de empresas de economia mista, por meio de imposições contratuais de financiamento, exigindo a descrição das responsabilidades, autonomia administrativa, autoridade na imposição de tarifas, arrecadação e legislação por aparte das contratantes. Em 1966, foi firmado um contrato entre o BID e a FSESP, para realização do Programa Pequenas Comunidades, que assistia a localidades de população entre a 40 mil habitantes.

Segundo Rezende e Heller, esse contrato previa a autosustentação tarifária e o desenvolvimento de tecnologias apropriadas ao atendimento das demandas das pequenas comunidades. Porém, no final dos anos 1960, o BID passaria progressivamente a condicionar a liberação do empréstimo à transferência da concessão dos serviços às empresas estaduais de economia mista. Essas eram vistas como mais capacitadas para administração de custos, conforme a visão da autonomia tarifária, e dotadas de melhor suporte técnico administrativo em termos de implantação, ampliação e operação de sistemas eficientes de saneamento.

Observamos que esse modelo, acima descrito, posteriormente ficaria conhecido como

modelo descentralizado ou municipalizado, o qual seria criticado em favor de uma nova forma organizacional, constituída pelas Empresas Estaduais de Águas e Esgotos (CES), no âmbito do Planasa. De fato, durante os anos 1960, a situação do saneamento seria criticada do ponto de vista da criação de tentativas isoladas, sem muita perspectiva no sentido de uma ação global para solucionar os problemas do setor. A situação se agravava na medida da aceleração do crescimento demográfico urbano. Nesta perspectiva, Costa (1983) criticava a municipalização do serviço, sem se considerar a falta de condições técnica, institucional, administrativa e financeira dessas localidades em relação à oferta de saneamento básico.

Costa também chamava a atenção ao problema das tarifação. Esta nem sempre eram racionais, e muitas vezes demagógicas e incapazes de gerar recursos suficientes para cobrir os custos de exploração. Além disto, ele observou que poucos estados detinham um organismo estadual estruturado e capacitado para prestar assistência aos municípios. Em geral, tais órgãos exploravam os serviços de água e esgoto das capitais e alguns deles foram embriões das atuais companhias de saneamento. Apesar disto, o crescimento vertiginoso da população urbana, e conseqüente aumento da demanda dos serviços de saneamento, superaram a capacidade de atuação da FSESP, particularmente no que toca as suas limitações financeiras.

A mudança do SESP para o Ministério do Interior, em face das novas perspectivas para obtenção de recursos financeiros, implicou reconceituação do saneamento básico. Este passava a ser considerado um serviço público, de acordo com os critérios de essencialidade, em termos de saúde pública e também de infraestrutura urbana. Entretanto, essa reconceituação do serviço de saneamento e sua vinculação ao DNOS (Departamento Nacional de Obras Públicas), não eram suficientes para permitir um atendimento em escala nacional, dentro de uma (emergente) concepção mais ampla de planejamento urbano (*id.*). Porém, permitiria a evolução da constituição do Sistema Financeiro de Saneamento.

De acordo com Costa, em 1965, os Governos brasileiro e americano assinaram um acordo (DNOS-USAID), criando o Fundo Nacional de Financiamento para o Abastecimento de Água e o GEF (Grupo Executivo de Financiamento) para geri-lo. Assim, a criação do GEF e do Fundo rotativo constituiriam a primeira tentativa efetivamente realizada para o solucionar dos problemas de abastecimento de água, em escala nacional, em bases mais consistentes em relação aos aspectos técnicos-financeiros e administrativos.

Em 1967, o governo criou o FISANE (Fundo de Financiamento para o Saneamento),

originários do próprio orçamento da União, gerido pelo BNH (Banco Nacional de Habitação). Com isto, o BNH passava a assumir os compromissos do acordo DNOS-USAID, passando para o Fisane os recursos do Fundo Nacional de Abastecimento de Água e extinguindo o GEF. Entretanto, conforme Costa, o Fisane não era insuficiente para atender as necessidades do setor. Desse modo, enquanto o ex-GEF procurava desenvolver um fundo rotativo nacional, suprido com recursos da União, para conceder financiamentos às municipalidades, o BNH procurava a participação e o engajamento dos estados, orientando e estimulando a constituição e fortalecimento de Fundos Rotativos Estaduais (FAE).

Conforme Elias (1980), o BNH foi criado no bojo da Lei nº 4380/1964, que instituiu o Sistema Financeiro da Habitação (SFH). Esta Lei tinha como objetivo instrumentalizar a promoção do desenvolvimento urbano integrado, conforme a política estabelecida pelo Governo federal. O BNH exercia simultaneamente as funções de órgão central dos SFH e do SFS e dos sistemas financeiros conexos, subsidiários ou complementares daqueles constituídos e dos que viessem a ser criados (naquele período).

Além disto, o BNH era o órgão gestor do FGTS (Fundo de Garantia do Tempo de Serviço) e, também, um órgão de crédito responsável pelo estímulo e controle da formação mobilização e aplicação de poupanças e outros recursos de financiamento de planejamento, produção e comercialização de habitações; planejamento e realização de obras e serviços de infraestrutura urbana e comunitária, especialmente relativo ao saneamento básico; indústrias de materiais de construção e da construção civil; além de promover estudos, pesquisas, assistência técnica e serviços correlatos às atividades mencionadas anteriormente (*id.*).

Por sua vez, o FAE era um instrumento financeiro fomentado pelo Governo estadual, através da integralização de recursos próprios, não excedentes a 5%, de sua receita tributária. Ele era destinado a financiar, junto com o BNH, a Companhia Estadual de Saneamento (CES), garantindo-lhe os recursos necessários a consecução de seus objetivos. A rotatividade dos recursos do FAE deveria garantir os retornos crescentes de suas aplicações e a criação, no âmbito estadual, de um sistema financeiro consolidado, que permitisse a eliminação, a médio prazo, da necessidade de recursos do Tesouro estadual para o setor saneamento (*id.*).¹¹⁰

Em 1968, foi instituído o Sistema Financeiro do Saneamento (SFS). Este sistema serviu

¹¹⁰Após a eliminação do déficit, os recursos do FAE deveriam se destinar a expansão futura dos sistemas de abastecimento e esgotamento sanitário, garantindo assim o equilíbrio entre oferta e demanda do sistema.

de suporte financeiro, técnico e operacional do Plano Nacional de Saneamento (Planasa). O SFS foi montado inicialmente com participação mínima dos municípios interessados, de 25% do custo das obras, como aplicação a fundo perdido, sendo os 75% restantes divididos em partes iguais entre o BNH e o FAE. De acordo com Costa (1983), verifica-se que a instituição desse sistema provocou um beneficiamento no período de dois anos, de 238 cidades, em 15 estados, em termos de sistema de abastecimento e água. Elias (1980, pág. 52), por sua vez, ressalta a importância do FAE em termos de resultados dos convênios entre o BNH e os Governos estaduais, contabilizando um total de 20 convênios, ao lado da criação de 22 CES.

Para se ter uma idéia desse impacto, deve-se comparar que em igual período (2 anos), o antigo GEF atendeu apenas a 16 cidades. Na visão de Costa, isto confirmava a potencialidade da ação, através dos programas estaduais, por meio de suas respectivas companhias de saneamento, em contraposição direta junto aos municípios. Com a instituição do SFS e, posteriormente, do Planasa, os problemas de abastecimento de água e esgotamento sanitário passavam a ser equacionados técnica e financeiramente, mediante planejamento sistematizado, nos níveis de governo federal e estadual.

Apesar de oferecer uma visão da evolução do setor de saneamento, observamos que se o trabalho de Rezende e Heller (2002) reflete uma certa simpatia pelo modelo municipalizado, o trabalho de Costa (1983), de certo modo, defende o modelo centralizado dos anos 1970, de caráter industrial, moldado para se permitir a liberação de empréstimos do BID, sob a condição de se transferir a concessão dos serviços as CES, sem discutir a situação dos municípios em relação ao período que ele analisa, particularmente, em relação à conjuntura política. A análise de Costa também não incorpora também a análise acerca do fortalecimento do intervencionismo do Estado e sua crise, particularmente do Governo federal, mediante o uso de instrumentos de planificação, como base para o estabelecimento de uma racionalidade, nas decisões do Estado sobre assuntos sócio-econômicos, o que será discutido mais adiante.

4.2.2 Mudanças Organizacionais e Institucionais no Estado e no Setor de Saneamento nos dos anos 60-70

Acompanhando as modificações no âmbito da Administração Pública, o setor de saneamento também sofreria mudanças estruturais e conceituais, particularmente após a

criação do BNH (Lei 4.380/64), a Reforma Tributária,¹¹¹ a instituição do FGTS (Lei 5.107/66) e a promulgação do Decreto-lei 200/67, que concebia a Reforma administrativa. Além desses, foram criados outros instrumentos para dar suporte a política de saneamento, quais sejam: a instituição da política nacional de saneamento (Lei 5.318/67), aprovação da regulamentação do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (Decreto 59.820), criação do SFS (1968), criação do Fisane (Decreto 61.160/67), transformação do BNH em empresa pública (Lei 5.762/71) e posteriormente do Planasa (1971).

Conforme Motta (2004), o Planasa era responsável por todo o planejamento de investimento do setor, bem como políticas de crédito e outras normas. O Planasa também promoveu a criação das companhias estaduais, incentivando as municipalidades a fazerem concessões de longo prazo, em favor da constituição das empresas, em troca de investimentos concedidos pelo BNH. Com isto, o Planasa conseguiu, num universo de 4.100 municípios, uma adesão de 3.200 desses.

Com efeito, o que viabilizou a execução das metas do Planasa foram os principais instrumentos do arcabouço institucional que lhe davam suporte. Tais instrumentos foram estruturados durante a primeira fase do Regime militar. Particularmente, a criação do BNH e do FGTS possibilitou estabelecer um mecanismo de captação de poupança. Já a Reforma Tributária poderia ser considerada como uma poderosa alavanca financeira direcionada a estimular o processo de acumulação, que se efetivaria por meio de um conjunto de incentivos que visavam a abertura de novos mercados e assim assegurando as divisas necessárias às importações, demandas pela continuidade de desenvolvimento.

Por sua vez, o Decreto-Lei 200/1967, visava a reformulação das bases da Administração Pública brasileira, dividindo o setor público (estatal) em dois conjuntos institucionais: o da administração direta (o Executivo); e o da administração indireta, composto pelas autarquias, empresas públicas e sociedades de economia mista. Entre os princípios fundamentais que a Administração Federal deveria obedecer, destacavam-se:

- a) O Planejamento, como instrumento de racionalização e controle da evolução da execução dos Planos governamentais, em escala nacional, em prazos pré-fixados;
- b) a Coordenação, por meio do estabelecimento de órgãos colegiados, incumbidos de atuar no plano normativo e/ou de exercer funções de controle;

¹¹¹A Reforma Tributária, instituída pelo Decreto Lei nº 5172/66 - visava o aumento da receita, via melhoria do sistema de arrecadação tributária, entre outros, como forma de subsidiar as demandas decorrentes do processo de urbanização acelerada.

- c) a Descentralização, a qual se permitia a delegação, total ou parcial, para órgãos estaduais ou municipais de ações que visavam a execução de programas federais de caráter notadamente local;
- d) a Delegação de competências, como instrumento de descentralização administrativa, que visava assegurar maior rapidez e objetividade às decisões, situando-as no âmbito de ocorrência dos problemas; e,
- e) Controle das atividades federais em todos os níveis e órgãos, compreendendo a execução dos programas, a observância das normas reguladoras do exercício das atividades auxiliares e o controle contábil (BRASIL, 1967).

A Reforma Administrativa permitiu a criação das chamadas Empresas públicas. Estas se constituíam em entidades dotadas de personalidade jurídica de direito privado, com patrimônio próprio e capital exclusivo da União, criadas por Lei, para fins de exploração de atividade econômica que porventura o governo fosse levado a exercer, ou ainda por simples conveniência administrativa. Criava também as Sociedades de Economia Mista, de personalidade jurídica e direito privado, para fins de exploração de atividade econômica, sob a forma de sociedade anônima, cujas ações com direito a voto deveriam pertencer a União em caráter permanente.¹¹²

Observe-se que a reforma administrativa, instituída pelo Decreto-Lei 200/67, tinha como elemento novo a descentralização das atividades da Administração Federal, posta em prática em três planos principais: o primeiro, dentro dos quadros da Administração Federal, pautando-se na distinção entre os níveis de direção e de execução, que visava particularmente a liberação dos órgãos dirigentes das rotinas de execução e das tarefas; o segundo, da Administração federal para os níveis de governo, quando devidamente aparelhados e segundo convênios; e o terceiro, na direção do setor privado, mediante contratos e concessões.

A descentralização, por sua vez, originaria um *regime de supervisão ministerial*, que agiria como elemento de controle (do expansionismo) da administração direta e de todas as entidades da administração indireta (BRASIL, 1967). O regime de supervisão ministerial implicava a integração dos ministérios setoriais a um sistema nacional de planejamento que, segundo Rezende (1983), deveria assegurar a compatibilização entre as atividades de cada Ministério, os órgãos a ele vinculados e os objetivos mais gerais da política de

¹¹²Essas definições foram alteradas pelo Decreto-Lei 900/69, passando a seguinte classificação: **Empresa pública**, entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, com patrimônio próprio e capital exclusivo da União, criada por Lei para exploração de atividade econômica que o Governo seja levado a exercer por força de contingência ou de conveniência administrativa, podendo revestir-se de qualquer das formas admitidas em direito; e, **Sociedade de Economia Mista**, a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, criada por Lei para a exploração de atividade econômica, sob a forma de sociedade anônima, cujas ações com direito a voto pertençam em sua maioria à União ou a entidade da Administração Indireta.

desenvolvimento econômico-social.

Segundo Meirelles (2000, págs 616-17), a supervisão ministerial constituía-se em um meio atenuado de controle administrativo, aplicado de modo geral, as entidades indiretamente vinculadas a um Ministério. A supervisão ministerial não configurava subordinação, haja vista que a subordinação decorre do poder hierárquico e admite controle pleno do órgão superior ao inferior. Por sua vez, a supervisão é resultante do sistema legal, imposta as autarquias e empresas estatais, sujeitas ao controle finalístico da Administração que as instituiu. Ela implica necessariamente limitação aos aspectos da indicados pela lei, a fim de não suprimir a autonomia administrativa e financeira das entidades vinculadas a administração central.

Essas modificações na Administração Pública requeriam um reforço da atividade de coordenação. Isto foi feito, mediante a criação de órgãos colegiados, incumbidos de atuar no plano normativo e/ou de exercer funções de controle. Disto resultou uma estrutura organizacional na qual os Conselhos setoriais (presididos pelos Ministros) se incumbiriam de fornecer o suporte à atividade de supervisão, enquanto os colegiados gerais (instituídos para setores específicos) deveriam balizar a harmonização entre os diferentes segmentos da política econômica e a atuação dos vários órgãos do setor público (*id.*).

No ápice desta estrutura administrativa, encontrava-se o Conselho de Desenvolvimento Econômico, presidido pelo próprio Presidente da República, cuja função era a de se responsabilizar pela garantia do funcionamento harmônico do conjunto (*id.*). Essa estrutura organizacional seria posteriormente criticada do ponto de vista do favorecimento a maximização dos interesses particulares de empresários e burocratas, na implementação de políticas referentes ao setor que culminariam num colapso do sistema.

As inovações advindas do Decreto Lei 200/67 possibilitaram a criação das Companhias Estaduais de Saneamento (CES ou CEBs). Estas se constituíam em Sociedades de Economias Mistas, de direito privado, regidas pela Lei das Sociedades Anônimas. Conforme Costa (1983), as CES surgiram como forma de liberar os órgãos responsáveis pelos serviços de água e esgotamento sanitário, das limitações e restrições inerentes à Administração Pública, procurando dotá-las de maior flexibilidade, autonomia financeira e administrativa, como forma de capacitá-las para os desafios exigidos pelo Planasa.

Todavia, as CES eram as únicas instituições credenciadas para a obtenção dos recursos do sistema financeiro estatal e explorariam os serviços de água e esgotamento sanitário em

regime de monopólio. Desse modo, as CES eram organizações responsáveis pela construção, operação desses serviços. A constituição das CES implicava concessão das prefeituras municipais e estadualização dos serviços. Esta era justificada mediante a necessidade de formação de um caixa único, que permitisse tornar factíveis aqueles projetos que de forma isolada seriam inviáveis, por meio do subsídio cruzado entre localidades (BRASIL, 1995).

Observe que as exigências de existência de uma certa escala de produção, de constituir uma estrutura de monopólio, somadas aquelas características observadas por Smith, descritas no capítulo terceiro deste trabalho, todas essas características confeririam as CES um enquadramento no âmbito de serviços industriais.¹¹³ Particularmente, pressupomos que isso resultava também do fato desses serviços permitirem que todas as operações pudessem ser reduzidas a rotinas. Tudo isso contribuiu para modelagem das CES como grandes estruturas de prestação de serviços de saneamento básico. Posteriormente, isso também se constituiria em um entrave à própria adequação da gestão desses serviços, num contexto da crise financeira do Estado brasileiro.

Conforme Costa, na maioria dos casos, as CES começaram a ser criadas a partir da transformação de antigas superintendências ou departamentos. Tais transformações exigiam, por sua vez, não apenas a revisão das estruturas organizacionais, normas e procedimentos, mas também a adoção de novas técnicas gerenciais, tidas como capazes de garantir o comando global e a eficiente prestação de serviços de forma descentralizada, pelas diversas localidades operadas, num sentido de gestão integrada.

Em termos conceituais, Costa apontou a nova compreensão de que os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário eram atividades de caráter industrial e, como tal, deveria ser administrado. Por sua vez, tal concepção conduziu a adoção de uma forma de gestão do tipo empresarial. Esta, para Costa, forneceria os mecanismos operacional e administrativo, adequados e capazes de implantar, no setor, os novos instrumentos gerenciais exigidos por aquela conceituação e pela amplitude dos projetos e obras que seriam realizados para implantação do Planasa.

Com efeito, para Costa, apesar de o SFS ter procurado dotar as CES de instrumentos

¹¹³Bauby (1991) definiu esses serviços em relação aos princípios de continuidade (regularidade), igualdade (imparcialidade), mutabilidade (adaptação às necessidades coletivas). Para Meirelles (2000, pág. 308), são aqueles serviços que produzem renda para quem os presta, mediante remuneração da quantidade consumida, a qual é fixada pelo Poder público. Não constitui um serviço próprio do Estado, por consubstanciar atividade econômica, desse modo sua prestação está consubstanciada a condição de relevância ao interesse coletivo e sua prestação definida na forma permitida pela lei.

jurídicos, administrativos, financeiros e técnicos que lhes possibilitassem a defesa e preservação como instituições, havia uma lentidão no processo de evolução e consolidação delas, porquanto estavam, de um lado, ligados à política e às diretrizes dos governos estaduais a que pertenciam; e, de outro, às normas gerais e ações do Governo federal.

Os trabalhos de desenvolvimento institucional das CES ocorreram em três fases distintas. A primeira, de 1968-74, dirigia-se basicamente a execução dos estudos de racionalização administrativa e tinha como finalidade traçar um diagnóstico das CES. E escolher sistemas gerenciais adequados. A Segunda fase, de 1975-79, correspondia à criação do Programa Satecia. Este foi criado pelo BNH, inicialmente com a cooperação técnica da Organização Pan-Americana de Saúde e, posteriormente, da Associação Brasileira de Engenharia Sanitária (ABES), para dar suporte a implantação de modelos pré-concebidos de sistemas empresariais, baseado nas atividades do Programa de Treinamento (*id.*).

A terceira fase, a partir dos anos 80, com previsão de uma década, correspondia a criação do Prodisan (Programa de Desenvolvimento Institucional das Companhias Estaduais de Saneamento Básico). Este programa dirigia-se para a formação e aperfeiçoamento técnico-profissional do pessoal atuante, implantação e atualização de sistemas empresariais e técnicos. Estes, por sua vez, eram implementados por meio de cursos, seminários ou encontros, edição de material didático, elaboração de manuais ou sistemas de intercâmbio de conhecimentos e tecnologias (ELIAS, 1980).

Nesta perspectiva, pode-se observar que a estruturação das CES envolveu um processo de **desenvolvimento institucional**. Este se materializava em termos de investimentos em pesquisa, edição de normas e publicações técnicas e tudo aquilo que dava suporte a capacidade gerencial-operacional. Porém, apesar de todo esse esforço, ou talvez, por causa da forma de empreendê-lo, as CES seriam criticadas do ponto de vista de terem se tornado estruturas ineficientes.

Tal discurso iria futuramente embasar as concepções de privatização e de municipalização, nos anos 1990. Porém, antes de analisarmos essas tendências, passaremos a análise da instituição e crise do Planasa. Esta, trajetória acompanha o impulso modernizador do Estado brasileiro e sua crise.

4.2.3 Da Instituição do Planasa a Crise do Setor Saneamento

Conforme Elias (1980), o Planasa foi instituído como um instrumento de planejamento e programação, com o objetivo de equacionar e solucionar, de forma permanente e realista, o problema do saneamento básico do país (água e esgotamento sanitário). Ele resultou de estudos e pesquisas fundamentados nos seguintes aspectos; 1) eliminação do déficit e manutenção do equilíbrio entre oferta/demanda em termos de saneamento básico (água e esgotos); 2) necessidade de um instrumento de programação que possibilitasse a solução de problemas em determinado prazo; 3) garantia prévia das condições de viabilidade do plano, mediante definição da demanda de recursos e de serviços, bem como da oferta, segundo origem e distribuição no tempo; 4) instituição de uma política tarifária, em conformidade com as possibilidades dos consumidores e demandas de recursos e serviços; 5) redução de custos, em função de uma economia de escala e programação racional; e, 6) viabilidade de todos os projetos, no âmbito dos estados e mesmo dos municípios mais pobres, pela compensação interna propiciada no âmbito da companhia concessionária estadual.

Segundo Elias, o Planasa foi concebido conforme os seguintes princípios: o da auto-sustentação nas atividades de abastecimento de água e esgotamento sanitário; e o do modelo de fornecimento de água esboçado em termos industriais (grande escala), hajam vistas as questões de racionalização econômica da captação, tratamento, transporte e distribuição de água de boa qualidade.

Tendo em vista esses princípios, a solução empresarial adotada foi a de constituição de companhias especializadas (por estado), incumbidas de implantar, ampliar, melhorar e manter em operação os sistemas, além da formação da política tarifária que deveria assegurar a continuidade dos serviços, compatibilizar sua eficiência técnica com as exigências sociais e econômicas das comunidades, provesse economia de escala e caixa único, a fim de permitir a compensação financeira e viabilização do atendimento a todos núcleos urbanos, inclusive os de menor porte, por meio da cobertura de seu déficit pelo superávit dos municípios de maiores recursos, de forma que a tarifa mínima fosse suportável pelos usuários de baixa renda.

Com efeito, de acordo com Costa (1983), em 1975, o Presidente da República aprovou a exposição de motivos dos ministros integrantes do Conselho de Desenvolvimento Social, definindo as linhas mestras do Planasa, estabelecendo uma nova sistemática para sua execução, além de modificações no SFS, mantendo-se seus princípios fundamentais técnicos e

financeiros. Esse ato, instituiu o Planasa como um programa permanente e instrumento da ação governamental, destinado a mobilizar e aplicar recursos no saneamento básico, bem como elemento de conjugação de esforços dos Ministérios que integravam a área social do Governo federal, estados e municípios, para articulação de ações setoriais de modo harmônico, porém com a maior rentabilidade possível.

O mecanismo operacional e financeiro para execução do Planasa, constituía-se então pelo SFS, sendo integrado pelo BNH com os governos dos estados os agentes financeiros, órgãos gestores dos FAEs, agentes promotores e órgãos executivos (CES), órgãos técnicos e a iniciativa privada, representada pelo conjunto de empresas de consultoria, projetistas, consultores, indústrias, fornecedores e etc.). Observe-se que o fortalecimento do setor privado era considerado como fundamental para o desenvolvimento do Planasa. Haja vista se pensar que os recursos financeiros tinham origem primeiramente na venda dos serviços (sic), através da tarifa operacional das companhias, de acordo com as tarifas fixadas (*id.*).

Em relação aos investimentos, os recursos deveriam ser obtidos mediante empréstimos do BNH e de cada FAE, e eventualmente, de dotações para aplicação em projetos que beneficiassem áreas menos desenvolvidas e mais carentes (*id.*). No que se refere aos aspectos financeiros das aplicações, as taxas de juros deveriam variar de 2 a 7% a.a., em função da receita tributária estadual e da densidade demográfica de cada estado. Nesse sentido, as CES dos estados de menor renda per capita, a exemplo das Regiões Norte e Nordeste do país, realizariam o pagamento dos empréstimos a juros mais baixos (*id.*).

Além disto, como estímulo aos estados que dinamizavam seus programas de água em comunidades de pequeno porte, os juros seriam de 0 a 4% a.a. Para essas comunidades, as CES também receberiam em média 70% dos recursos necessários à implantação (fornecidos pela União). Os empréstimos deveriam ser corrigidos monetariamente. A amortização tinha como previsão um prazo de 18 anos, com carência de 36 meses, tida como necessária à realização do empreendimento. A carência poderia ser eventualmente ampliada até 54 meses, quando se tratasse de sistemas complexos como os dos grandes centros urbanos (*id.*).

A Lei Federal nº 6528, de 11.05.1978, e o Decreto nº 82.587, de 16.11.1978, consolidaram o Planasa e o Sistema Financeiro de Saneamento, estabelecendo a devida ordenação jurídica, como também as normas gerais de tarifação desses serviços e condições de operação. Particularmente, a Lei estabeleceu a tarifação pelo regime de custo do serviço,

assegurando uma remuneração de até 12% ao ano sobre o investimento reconhecido.

Já o Decreto 82.587 regulamentou a Lei 6528 e estabeleceu os objetivos permanentes do Planasa, as competências e atribuições dos órgãos dos governos federal e estaduais e definiu o BNH como órgão central normativo do SFS. Além disto, dispôs sobre os aspectos econômicos, sociais e técnicos dos serviços e as condições gerais relativas às bases de cálculo para a fixação e reajustamento das tarifas.

Conforme Costa (1983), a concentração de esforços e de recursos possibilitada pela instituição do SFS e do Planasa, permitiu de fato uma economia de escala na execução e operação dos serviços, além de ensejar o estabelecimento de programas integrados de apoio ao Planasa, tais como: treinamento e assistência técnica, pesquisas, padronização, normalização e desenvolvimento institucional.

Para Costa, o Planasa se constituía um patrimônio da Engenharia Sanitária brasileira, ainda que o estágio no qual se encontrava o setor não fosse o ideal. Assim, defendia o seu desenvolvimento institucional técnico, administrativo e financeiro do setor de saneamento, no sentido de capacitá-lo para aprimorar o Planasa e os mecanismos de sua execução. Contudo, havia um grande abismo entre o idealismo de Costa e as respostas da realidade concreta.

A partir da segunda metade dos anos 80, na vigência da redemocratização do país e constituição da Nova República, observar-se-iam inúmeras dificuldades na prestação dos serviços de saneamento. De um lado, a conjuntura econômica e política trazia obstáculos quase intransponíveis a realização de políticas públicas setoriais, entre elas a do setor saneamento. Essa paralisia do setor público se caracterizava sobretudo pela desmontagem do arcabouço institucional e desaceleração do financiamento estatal, por parte do Governo federal. Do outro lado, o aumento da população urbana provocava um efeito adverso relativo ao número de domicílios atendidos pelo sistema.

Nessas circunstâncias, o desequilíbrio financeiro das CEBs (e do Planasa) se agravava, na mesma medida da crise econômica do país. Entre os fatores que contribuiriam para o desequilíbrio do modelo do Planasa, destacavam-se: a) utilização indiscriminada de projetos de engenharia fundados em unidades centralizadas, nem sempre adequadas e custosas, demandantes de altos níveis de investimentos; b) ineficiência operacional decorrente das perdas de faturamento, em função de desperdícios resultantes de ausência ou precariedade na manutenção dos serviços; c) elevados custos financeiros incompatíveis com a capacidade de

retorno, ressaltando a impropriedade das características do modelo; d) deficiências atribuídas ao modelo, relativas a autosustentação;¹¹⁴ e, e) irrealidade das tarifas, as quais eram utilizados como instrumentos de redução de tensões inflacionárias.

A contradição do arranjo político-institucional que combinava Estado centralizador e modelo centralizado, se fazia notar na insatisfação dos dirigentes das CES. Para Costa (1983), o caráter monopolístico da exploração dos serviços não deveria levar a entidade prestadora a assumir a postura de uma repartição pública e desprezar aspectos fundamentais do marketing, da comercialização dos serviços e bom relacionamento com os usuários, considerados indispensáveis ao êxito de qualquer empreendimento empresarial. Além disto, pregava a importância de estabelecer um programa de comunicação social, como parte de uma estratégia de integração entre a entidade e os usuários, dos quais esperava obter como retorno uma boa receptividade, valorização dos serviços e, é claro, pagamento em dia das contas emitidas.

O trabalho de Costa é significativo para revelar as diferenças entre gestão empresarial e interesses corporativos e gestão tutelada pelo Estado, atendendo as conveniências sistêmicas desta entidade. Costa incorporava uma postura pertinente aos Programas de Gerenciamento da Qualidade Total. Sua visão de gestão das empresas de saneamento era inerentemente corporativa e autônoma. Sua insatisfação se dará portanto em razão da ingerência do Governo federal, por meio da gestão financeira, retirar a autonomia das CES, administrando-as como órgãos hierárquicos sujeitos as necessidades e vicissitudes do Executivo.

Com efeito, Costa fazia recomendações no sentido de destacar que as entidades responsáveis pelos serviços de saneamento básico, independente de sua natureza jurídica, existiam para servir as comunidades. Deveriam “... voltar-se para a população. Isto é, para seus clientes, procurando conhecer suas expectativas e atender suas necessidades dentro de uma filosofia muito simples: manter os clientes satisfeitos; prestar serviços de boa qualidade; cobrar o menor preço (tarifa) possível” (COSTA, 1983, pág. 21). Sobretudo, ele defendia que as CES deveriam adotar uma política de comercialização mais atuante e eficiente, no sentido de aumentar o número de ligações e, por conseguinte, a sua arrecadação própria.

Contudo, apesar dessas inovações, Costa (1983, pág. 15) criticava que o problema não

¹¹⁴Nesse aspecto, pode-se observar um “ranço” classista na exposição do problema, haja vista atribuir a extensão do consumo aos segmentos mais carentes da população, localizados nas periferias das cidades, que combinam uma baixa capacidade de pagamento a um elevado consumo do bem, em decorrência da falta de medição. Ora, o problema é de se excluir o consumidor de baixo rendimento ou de melhorar os instrumentos de medição, cobrança e distribuição de renda?

estava na natureza jurídica das entidades responsáveis pelos serviços de autarquias ou empresas públicas ou de economia mista, mas “... no grau de autonomia financeira e na capacidade de gestão de recursos próprios e de empréstimos, assim como agilização dos processos”. Costa denunciava um “processo de autarquização” das empresas públicas e sociedades de economia mista, no âmbito dos governos federal e estaduais, caracterizado pelo maior controle sobre os orçamentos, gastos e respectivos resultados.

Costa não discordava do controle, mas do processo. Para ele, deveria se adotar mecanismos mais modernos tais como auditorias técnicas e financeiras e conselhos realmente representativos, que participassem das deliberações mais importantes.¹¹⁵ Costa (1983, pág. 15) também concebia um modelo ideal para as CES, vide citação seguinte, porém ressaltando que, nas condições da realidade brasileira ela era uma utopia.

A forma ideal da empresa dotada de real autonomia, auto-suficiência e submetida a eficientes mecanismos de controle na realidade brasileira uma utopia. Não foi e dificilmente será alcançada, em razão do contexto e dos fatores externos e internos que atuam sobre as empresas e condicionam e limitam sua gestão.

Ponderando sobre o assunto, com fundamentos da análise sistêmica, Costa concordava que para estudar o comportamento administrativo das empresas governamentais haveria que se considerar variáveis ambientais. Particularmente ele apoiava o argumento de Carvalho apud Costa (1983), em cujo trabalho intitulado “*Petrobrás: Do monopólio aos contratos de risco*” argumentava que a empresa estatal não se constituía um sistema fechado, imune às mudanças do contexto político e burocrático ao qual estava inserida.

Esses fatores seriam reforçados com a produção de diagnósticos desfavoráveis ao desempenho do setor, fazendo confluir uma miscelânea de críticas que conformariam um ambiente favorável ao aniquilamento do sistema, numa perspectiva deterministicamente privatizante, modelada no âmbito do discurso da municipalização, no bojo da crítica ao modelo centralizado.

Entretanto, observa-se que essas críticas não incorporam apropriadamente nas suas análises as externalidades da própria dinâmica do crescimento das cidades brasileiras, particularmente, quando visam “demonstrar” o grau de concentração de investimentos nas grandes cidades e áreas metropolitanas, em detrimento das pequenas cidades, vilas e

¹¹⁵Em relação a crítica sobre as ingerências do Estado sobre as empresas públicas, ver adiante, Fernando Rezende (1983) e Luciano Martins (1985), na discussão sobre as “ineficiências” das empresas públicas.

povoados. Em geral, elas analisam a deficiência do setor, apenas a partir do cruzamento de dados acerca dos níveis e capacidade de atendimento, investimento e necessidades de financiamento do setor.

Nessa perspectiva, fragmentam e reduzem a dinâmica do serviço, sem considerar a influência de outros fatores “exógenos”, tais como, recessão econômica e ausência de políticas de emprego-renda, falta do planejamento, direção, organização e controle do crescimento das cidades, a dinâmica do capital imobiliário, bem como a pulverização dos investimentos em programas pontuais de desenvolvimento de atividades econômicas, a exemplo dos programas de incentivo ao turismo.¹¹⁶ Além disto, recortam aspectos das crises dos demais Estados-nação para construir uma abordagem adaptada ao contexto brasileiro.

Observe-se que ao se falar em descentralização existe uma certa diferença de entendimento quanto ao seu significado. Pois, alguns trabalhos entendem a descentralização, enquanto transferência de recursos financeiros, por meio dos programas de financiamento, bem como transferência das decisões relacionadas à definição de prioridades básicas, execução de ações e prestação dos serviços, em consonância com as diretrizes da política nacional, às esferas subnacionais (CALMON *et. al.*, 1999; PENA E ABICALIL, 1999, etc.). Outros têm um entendimento fundamentado na perspectiva do Decreto Lei 200/67, a citação abaixo, extraída do IESPI (1995, pág. 75), visa apontar essa confusão conceitual.

A prestação de serviço público pode ser centralizada - quando o poder público o realiza através de suas próprias repartições, em seu nome e sob sua exclusiva responsabilidade; descentralizada - com a transferência de titularidade do serviço, outorgada por lei às autarquias e às entidades paraestatais, ou simplesmente com a transferência da execução do serviço, delegada a particulares, por ato administrativo bilateral (contrato de concessão) ou unilateral (permissão ou autorização).

Assim, sob a ótica da descentralização, a defesa da municipalização mistura tendências estatal-municipalista e privada. Todavia, grande parte da crítica produzida se reduz a “capacidade gerencial”, na qual se constrói a imagem de ineficiência e incompetência da Administração Pública, a qual é somente favorável à imposição da privatização como condição única, deixando ao “mercado” a otimização da produção desses serviços. Além disto, a preferência pela privatização é ao menos incentivada pelo próprio Governo federal, por meio do Programa de Desestatização e incentivo a iniciativa privada.

¹¹⁶Ainda que se observe nos diagnósticos a constatação da pulverização dos recursos para obra de saneamento básico, em meio a vários programas setoriais.

Nessas circunstâncias, a postura do Governo federal é de se eximir dos encargos desse setor, segundo as estratégias de estabilização econômica e reformulação de sistemas de governança empresarial, como será abordado em seção adiante. Nessa perspectiva, as companhias são re-conceituadas como *locus* das oportunidades de “negócios” da exploração econômica do bem água. Sendo assim, são ativos oferecidos em contrapartida ao processo de atração do investimento privado (nacional ou internacional).

Entretanto, dada às dificuldades específicas do setor, a privatização não será, no curto prazo, o modo de organização dominante da prestação dos serviços de saneamento básico, como postulado por aqueles que criticam a forma centralizada de organização e a prestação desses serviços pelo Poder público. Desse modo, apesar do desenvolvimento institucional se inclinar para a indução de um regime concorrencial, suposto organizado pelo setor privado e regulado pelo Estado, por meio dos dispositivos do Direito Econômico e do Administrativo, isto não implicará automaticamente estruturação de um mercado em regime de concorrência perfeita, ou semelhante, comandado por agentes privados, tal qual vem ocorrendo nos outros setores.

Atribuímos isso as dificuldades estruturais do capitalismo brasileiro, a tendência atual de concentração de mercados – que reforça a necessidade de escala, para cobrir custos - no contexto de submissão ao regime de crédito, bem como aos altos custos de desmontagem do modelo centralizado. Destarte, na próxima seção propomos abordar os aspectos da crise do Planasa considerando também as próprias inflexões de crise e a reestruturação do Estado brasileiro, particularmente da crise de sua capacidade planificadora e financeira.

4.2.4 **Recessão Econômica, Crise e Desestruturação do Planasa**

A opção por um desenvolvimento industrial acelerado demandou uma priorização das políticas e investimentos públicos em programas de infra-estrutura, energia, telecomunicações, transportes, habitação e saneamento voltados para a constituição e, posterior consolidação do parque industrial brasileiro, considerado o motor da promoção do progresso econômico e social. Nessa perspectiva, observa-se que, nos anos 1960-70, havia uma expectativa de um tipo de intervencionismo de Estado, dirigida pela dinâmica do processo de desenvolvimento econômico do país.

Àquela época, os diagnósticos apontavam que a retomada do nível de crescimento da

economia brasileira não poderia coexistir com um processo de inflação acelerado. Desse modo, tornava-se necessário buscar a retomada do crescimento econômico, via a potencialização de um novo surto de “progresso” (FIORI, 1990). Este modelo de desenvolvimento seria questionado, a partir dos anos 80, na fase correspondente à “crise” dos Estados capitalistas contemporâneos.¹¹⁷

A atuação do Estado, entre 1966/79, fundamentou-se na ação de centralização da administração econômica, em todo o território nacional. Esta, por sua vez, contribuiria para a incorporação de novos instrumentos de ação e aparelhos de regulação ao Estado que, junto às suas peculiaridades intervencionistas (políticas), estabeleceriam um suporte ativo ao avanço e ao sentido da acumulação industrial.

Nesse contexto, a rigidez centrada na forma de ingerência sistemática da administração direta foi contestada e discutida em termos dos benefícios que uma maior autonomia a órgãos e empresas, constituidores de uma forma de administração indireta, poderia proporcionar, no que diz respeito a produção pública de bens e serviços em escala acelerada. Nesta perspectiva, emergia a reforma administrativa, preconizada pelo Decreto Lei 200/67.

A situação das esferas federativas pode ser melhor compreendida no âmbito da análise de como se configurava o arranjo federativo (que sustentava os sistema nacional de planejamento), a fim de possibilitar uma maior cobertura dos serviços urbanos básicos. Com efeito, os ganhos em economias de escala, referentes à gestão pública dos serviços, implicava esforço de superação da restrição aos limites territoriais e jurisdicionais de uma só pessoa de direito público, exigindo uma atuação administrativa integrada no âmbito dos três níveis de governo. Isto também implicava conceber uma regionalização da provisão de serviços urbanos, baseada na noção de divisão territorial (FRANCISCONE e SOUZA, 1976).

Por outro lado, em função da sua escala de cobertura, subtendia-se que o fornecimento dos serviços básicos às comunidades urbanas deveria estar esboçado nos moldes do padrão industrial (as mega-plantas fordistas), a fim de alcançar a racionalização econômica, em termos de captação, tratamento, transporte e distribuição, e garantia de qualidade (ELIAS, 1980; Costa, 1983). Tal padrão foi criticado por cercear a abertura tecnológica inibindo proposições alternativas e promover uma assimetria distributiva dos mesmos (MELO, 1989).

¹¹⁷Entre os anos 70 e 80 a crise se dá nos países desenvolvidos. O Brasil só sentirá esta crise após a ruptura do padrão de financiamento, isto é após 1979, como veremos mais adiante.

Mas este não era o único ângulo pelo qual ele seria criticado.

Nessa perspectiva, Najar e Malamed (1990) apontavam que isto fazia com que o Planasa se ajustasse ao modelo de gestão territorial e para as diretrizes políticas do Planejamento urbano. Particularmente a lógica era de que os investimentos em abastecimento de água nas cidades “viáveis”, viriam garantir o retorno dos investimentos, amplificando os efeitos da alavanca financeira, criada com a Reforma Tributária.

Do mesmo modo, a adoção do “padrão industrial” implicava em uma administração do serviço, apoiada na criação de economias de escala e no regime de caixa único, para permitir a compensação financeira e a viabilidade do atendimento a todos núcleos urbanos, através da cobertura dos déficits dos municípios mais carentes, pelos superávits dos detentores de maiores recursos (possibilitadas pelo sistema de transferências de recursos em vigor), visando proporcionar uma tarifa mínima que pudesse ser suportada pelos usuários de baixa renda (ELIAS, 1980).

Por sua vez, a solução administrativa para prestação deste serviço foi buscada com a constituição de companhias especializadas, potencializadas pelas mudanças na organização do setor público, advindas no bojo do Decreto Lei 200/67, incumbidas da implantação, operação e manutenção dos sistemas, bem como da formulação da política tarifária que, assegurando-se a continuidade dos serviços, pudesse compatibilizar as necessidades de eficiência técnica com as exigências sociais e econômicas das comunidades.

Em relação ao setor de saneamento, a configuração desse desenho institucional influenciou o desenvolvimento institucional e organizacional das CES, como também na forma de execução e mudanças na política de saneamento. Assim, o primeiro momento, entre 1968-1974, corresponde a fase de consolidação do sistema, caracterizada pela montagem do arcabouço operacional do SFS. Conforme Melo (1989), ela também corresponde à fase de expansão horizontal do BNH.

Esta fase resultou um duplo processo de forte acumulação de recursos do BNH, simultaneamente a uma crise de inadimplência dos mutuários de baixa renda do sistema, entre 1969-1971. Isto teve como resposta uma estratégia do BNH no sentido de buscar uma diversificação em suas operações pela busca de mutuários institucionais, a exemplo das CES, as quais eram consideradas mais factíveis de gerar recursos. Na prática, segundo Fagnani, Braga e Silva (1989). isto não ocorreu, haja vista isto implicar amortização de empréstimos

contraídos, por parte das concessionárias regionais, que por sua vez estavam atrelados a capacidade de pagamento dos usuários (tarifas x custos operacionais).

A Segunda fase, que abrange o período de 1975-83, caracterizava-se por uma forte expansão dos investimentos de água e esgoto. Para Melo (1989), isto era decorrente da política deliberada do Regime Militar, no sentido de privilegiar o saneamento básico, pelas suas características de política de conteúdo social, num momento de crise de legitimação da ditadura. Sob um discurso distributivista. Essa fase também corresponde a maturidade e difusão da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, por meio dos Planos Integrados, no espaço nacional, proporcionada pela criação das Regiões Metropolitanas e outros pólos (núcleos) de desenvolvimento urbano (ANDRADE e SANTOS, 1987; MENEZES, 2000).

A última fase da evolução da política de saneamento, antes da “crise” da capacidade de planejamento do Estado, cobre o período de 1984-1986. A característica desse período é a exacerbação da crise econômica (política e financeira – grifo nosso) que afetou a política de saneamento nas suas bases de sustentação financeira – o SFH e o SFS.

Conforme Fagnani, Braga e Silva (1989), em primeiro lugar, o desemprego e a queda real dos salários contribuíram para dilapidar o FGTS, limitando as contribuições do BNH para o SFS. Em segundo, o acentuamento da recessão se repercutia em ampliação do endividamento das concessionárias, haja vista essas terem sido usadas como instrumentos da política cambial do Estado para captação de recursos externos.

Fagnani, Braga e Silva associavam a isto a maximização dos interesses particulares de empresários e burocratas na implementação de políticas referentes a esse setor que culminariam num colapso do sistema. Em relação às concessionárias, isto se repercutia no aumento dos custos operacionais e despesas financeiras. Assim, no início dos anos 80, a situação das concessionárias invariavelmente apontava quadros de desequilíbrios financeiros e a maior parte não havia alcançado a tal “condição mínima de viabilidade” conforme previsto no modelo inspirador do SFS.

Em terceiro lugar, Fagnani, Braga e Silva observam a questão dos FAEs. Segundos os autores, os FAEs não evoluíram de forma esperada devido, entre outros fatores, a incapacidade de os governos estaduais, penalizados com a estrutura tributária vigente, contribuírem com a sua parcela na integralização daquele fundo. Tais contribuições tornaram-se declinantes na fase recessiva da economia, haja vista a queda real das receitas

orçamentárias, conjugada à necessidade de transferência de aportes de recursos fiscais para a cobertura dos desequilíbrios financeiros das concessionárias regionais.

Isto realimentava a economia do endividamento dos estados que buscavam empréstimos suplementares junto ao BNH, que por seu turno também se encontrava em precárias condições financeiras. Com a redução dos recursos do sistema assistia-se a paulatina paralisação do sistema e seu colapso, que posteriormente iria embalar as justificativas de sua privatização, como vemos mais adiante. O período seguinte, correspondente à Nova República, se notabilizaria pela extinção do BNH, em dezembro de 1986, e a conseqüente transferência das atribuições desse órgão para a Caixa Econômica Federal, ficando o recém criado Ministério do Desenvolvimento Urbano a condução da Política de investimentos urbanos no país, inclusive a de saneamento.

Como pode ser visto, o desenho institucional, territorial e administrativo do Planasa foi possível até os limites impostos ao setor público pela ruptura do padrão de financiamento (1979) que sustentava os diversos Planos nacionais e agudização da crise fiscal do Estado, após 1979. Neste ínterim, vários autores¹¹⁸ apontavam como causas da evolução de uma crise fiscal: o declínio econômico, o dispêndio público, a variação populacional e as práticas administrativas e financeiras inadequadas e etc. Nesse sentido, o pode-se observar que o sistema de gestão por coordenação versus o sistema de centralização tributário não foi capaz de instituir formas mais harmônicas de tomada de decisões e divisão de tarefas executivas.

De fato, a assimetria no sistema de arrecadação e transferências dos recursos financeiros, combinada ao processo inflacionário e esforço de urbanização acelerada, levariam as esferas locais, particularmente os municípios, a uma situação de crise fiscal e financeira, agudizada nos anos 80 (MENEZES e MENEZES, 1998).¹¹⁹ Isto comprometeria as metas de auto-suficiência do Planasa (em relação às fontes de captação de recursos, via comercialização do serviço) e engendraria uma situação de comprometimento e ingerência das demais esferas federativas na gestão das CES, no âmbito da crise das empresas públicas como um todo.

Assim, o modelo Planasa, focalizado na entidade financeira, se esfacelaria no momento

¹¹⁸ Batista Jr (1985); Tanzi (1990); Giambiagi (1991); Ribeiro (1993); Oliveira, F. (1995), etc.

¹¹⁹ Nesta perspectiva, Menezes e Menezes (1998) apontaram falhas decorrentes da introdução das inovações de caráter gerencialista, no sentido de que estas não proporcionaram uma menor ingerência do Governo central e, por conseguinte, questionam o processo de descentralização e a situação dos municípios face sua real autonomia.

em que se exauriam os esquemas de financiamento originalmente concebidos para lhe dar suporte. Desse modo, sua crise se configuraria no estrangulamento dos investimentos e da deterioração operacional e de ativos do setor. O esfacelamento do Planasa implicaria também modificação de uma prática de regulação estatal, baseada na pressão financeira, como instrumento de estímulo ou dissuasão, da qual emergiram as CES. Para melhor compreendermos as transformações do modelo institucional centralizado do Planasa, necessário se faz entender o contexto em que esse setor está inserido, porquanto dele provém as respostas a reestruturação do setor.

4.3 Recessão Econômica, Crise e Desestruturação do Estado Brasileiro

Em relação às contradições da Reforma Administrativa do Estado, nos anos 1960-70, Martins (1985) chamou à atenção que a reformulação do esquema de financiamento do Estado, articulada às inovações introduzidas pelo Decreto 200/67, deram origem a um modo de expansão do Estado, caracterizada pela concentração de capitais e descentralização das agências que progressivamente ampliavam seu grau de autonomia financeira e administrativa.

Para Rezende (1983), isto colocava em foco dois fenômenos: a fragmentação institucional do setor público e o problema do controle das políticas governamentais nos debates nacionais sobre federalismo (organização da administração direta nas esferas nacional, estadual e municipal); questionamento do regime autoritário e processo de transição democrática. Nesta perspectiva, observava-se que o enfoque administrativo deixava de lado uma questão fundamental na análise do problema do controle sobre o expansionismo do Estado, haja vista que a autonomia administrativa e financeira das empresas públicas, no contexto deste espaço político, viria a limitar os interesses envolvidos em uma política governamental (REZENDE, 1983; MARTINS, 1985).

Nesse sentido, observa-se que o desenvolvimento organizacional brasileiro havia evoluído num duplo sentido: de descentralização administrativa e na concentração do poder normativo em órgãos colegiados, o que tornava complexa a situação administrativa das empresas públicas e sociedades de economia mistas. Disto decorria uma situação de desgaste que abria pontos de ruptura nessa forma de concepção de gestão de serviços.

Por um lado, de certo modo, a descentralização administrativa esvaziava o núcleo central conferindo um relativo fortalecimento dos órgãos periféricos (administração indireta –

interpretação nossa), haja vista estes terem absorvido maiores responsabilidades na implementação de políticas pública, bem como recebido dotações orçamentárias próprias para estes fins. Por outro lado, o enfraquecimento do núcleo central era compensado pela concentração do poder normativo em órgãos colegiados (Rezende, 1983). Estes “se expandiram muito”, no intervalo de 1965-74, a partir do processo de transferência de responsabilidades via decisões normativas (delegação de competência administrativa).¹²⁰

Tais contradições internas aliadas às transformações do ambiente externo começariam a configurar uma crise do Estado, cujo foco passou a se dirigir para o problema do “expansionismo” ou preponderância do Governo federal, sobre as demais (sociedade e economia) e os problemas fiscais daí decorrentes. Esses elementos conjugados deflagrariam uma crise da capacidade planificadora do Estado que atingiriam todos os instrumentos de execução das políticas públicas vigentes a exemplo do Planasa.

Conforme observado por Motta (2004), no final dos anos 1980, o sistema centralizado do Planasa passaria a apresentar um baixo desempenho. De um lado, entre os problemas que caracterizam essa situação estavam a inapropriação do sistema de tarifas, em um ambiente hiperinflacionário e a debilitação dos fundos para investimentos, em decorrência da inadimplência. Por outro lado, a própria reforma constitucional de 1988, ao enfatizar a descentralização, tornava o modelo calcado no Planasa obsoleto, em 1992 ele seria extinto.

Sobretudo, a crise da capacidade planificadora do Estado revelava simultaneamente uma necessidade de revisão das estratégias do Estado brasileiro, face às mudanças impostas pela crise do mundial do capitalismo, como também a sua fragilidade em relação ao padrão de financiamento, baseado na captação de recursos externos, para fins de financiamento e investimento dos serviços públicos de infra-estrutura.

Para Affonso (1990, pág. 38), a crise do Estado brasileiro, a partir dos anos 80, estava associada à crescente transnacionalização de interesses e estruturas econômicas, que expõem a fragilidade, e até mesmo a impotência, da capacidade de regulação dos Estados nacionais em relação a Política de Comércio Externo. Assim, a “*crise da periferia capitalista latino-americana se inscreve neste movimento de reorganização da ordem mundial*”.

Segundo Affonso, a “*crise do planejamento*” estava associada aos seguintes aspectos:

¹²⁰Observe que é desta situação que Costa (1983) estava se reportando, quando criticava a forma de controle do Estado sobre as CES e o Planasa como um todo.

a) de reversão do ciclo industrial interno, no sentido alertado por Tavares e Fiori (1996), crescente internacionalização da economia e submissão das políticas governamentais às necessidades da política de comércio externo; b) ruptura do padrão de financiamento, calcado no financiamento externo; e, c) do difícil processo de transição democrática destes países.

Por sua vez, a crise do Estado foi definida por Jaguaribe (1990) como uma crise de crescimento e estagnação. Para ele, a despeito de uma excepcional propensão para um rápido crescimento, a economia entra em estagnação, nos anos 1980. Na tentativa de buscar uma explicação a esse fenômeno, Jaguaribe apontava o peso da dívida externa, cujo serviço fora majorado exorbitantemente, entre 1970 e 1983, na magnitude de 400%, em virtude das **decisões unilaterais** do Sistema Federal de Reserva dos Estados Unidos.¹²¹

Jaguaribe apontava a dívida externa, entre outros, como fator determinante da estagnação e a corrosão ou queda da poupança nacional, como o reflexo dessa relação. Assim, para Jaguaribe, a queda da poupança de um nível de 23% do PIB, para um outro de 18%, tinha dois principais fatores. O primeiro remetia-se a poupança negativa do setor externo, em 1984, e a do governo, em 1985. Observava-se que a poupança externa praticamente havia desaparecido, provavelmente por causa da crise das economias externas (comentário nosso).

Já a queda da poupança pública foi atribuída, por Jaguaribe, a redução da tributação bruta e líquida. Em relação à tributação bruta, discutia-se o problema da sonegação de impostos e oneração excessiva dos impostos indiretos. Por sua vez, a queda da taxa líquida era atribuída ao aumento do endividamento, atribuído a crescente dependência da colocação de Títulos Públicos, por parte do Tesouro, para equilibrar suas contas. Nessa perspectiva, o consenso que se formava para a retomada do crescimento se fortalecia na idéia de controle inflacionário, para o que importava uma revisão da despesa pública. Essa questão por sua vez, engendraria todo o processo de reforma do Estado.

Entretanto, ao invés de se adotar uma postura de revisão dos problemas da dívida, para o que envolveria a discussão de estratégias de enfrentamento a ação isolada do Governo americano, na sua estratégia de gerir o déficit interno do Tesouro, pelos déficits externos do balanço e pagamentos, por meio da política de elevação da taxa de juros e reversão do capital externo para os papéis do Tesouro americano, adotou-se uma postura calcada na formulação

¹²¹A esse respeito lembramos as inconsistências entre os formuladores de políticas econômicas americanas e as posições de Hayek e Friedman, em relação a constituição de um comércio internacional de livre mercado.

de planos de estabilização econômica,¹²² numa trajetória que iria desde aqueles de caráter heterodoxos aos mais ortodoxos, fundamentados na crise fiscal, que se baseia no problema do desequilíbrio interno.

Em relação ao endividamento interno, ou transformação da dívida externa em dívida interna, observa-se que esta estava relacionada com o problema interno do ajuste externo, decorrente da compensação dos déficits da expansão econômica, devido ao desajustamento das contas internas. Analisava-se que situação fiscal do setor público vinha se deteriorando desde o II PND e apontava-se ao fato de 80% se concentrava no setor público, haja vista o processo de estatização da dívida externa, em contraste com o comportamento superavitário do setor privado. As alternativas do governo eram emitir moedas ou gerar superávits fiscais.

A geração de superávits fiscais era vista como incompatível com a política de controle de absorção interna, combinada com elevadas taxas de juros e tentativas de controle inflacionário. Desse modo, a alternativa foi a de colocar títulos públicos, na perspectiva de transformar a dívida externa em dívida interna. Entretanto isso acelerou o processo de deterioração das contas públicas, bem como o grau de indexação da economia, em função das condições de negociação da dívida interna.

A deterioração das contas públicas foi agravada pelo crescimento de idéias, a exemplo da moratória da dívida externa, de se fazer um ajustamento externo sem o “sacrifício interno” e politização centrada na ruptura com os resquícios do regime militar.¹²³ Com a volta do regime democrático, predominava a análise de que o crescimento inflacionário não tinha relação com o nível da atividade econômica, haja vista que a taxa inflacionária continuava alta, mesmo em um contexto de recessão e exclusão do financiamento externo.

Com a crise, os esforços se voltariam à elaboração de planos de estabilização econômica e financeira do Estado, cuja austeridade implicava em um enrijecimento e conseqüente paralisia do setor público. O desgoverno financeiro era atribuído aos fracassos dos planos heterodoxos de combate a inflação, criando um ambiente favorável a adoção dos chamados planos ortodoxos.¹²⁴ Isso por sua vez implicaria em redefinição das estratégias de

¹²²Plano Cruzado, em 1986, e “Cruzadinho”, em 1987; Plano Bresser, em 1987, que sinalizou a inflexão rumo a ortodoxia; Plano Verão, 1988, Plano Collor, 1990 e, finalmente, o Plano Real, em 1994.

¹²³Gremaud, Wasconcellos e Toneto Júnior (2002).

¹²⁴Gremaud, Wasconcellos e Toneto Júnior (2002) definiram como ortodoxia o pensamento que analisa o processo inflacionário como decorrente da emissão de moedas, proveniente dos déficits públicos, recomendando políticas fiscais recessivas e controle também rigoroso da emissão de moedas.

financiamento do déficit público.

Assim, ao final dos anos 1980, a revisão das práticas administrativa e financeira tornou-se o foco pelo qual o setor público deveria se ajustar. Por sua vez, este ajustamento passa a ser discutido entre dois campos ideológicos, quais sejam: o neoliberal e o social-democrata. As bases do ajustamento se remetiam ao questionamento sobre o problema do intervencionismo de Estado, deflagrando uma tendência à desestatização (extinção de empresas/órgãos; privatização; descentralização; e, desregulamentação).

Nesta perspectiva, assistir-se-ia ao esfacelamento das estruturas que davam suporte a Política Nacional de Saneamento. De fato, ao final dos anos 1980, a agência governamental negligenciou as diversas mudanças no setor. Neste mesmo período, aconteceriam grandes alterações na conjuntura política e econômica do país, em seu esforço de superação a crise do Estado desenvolvimentista-empresarial brasileiro. Para uma melhor compreensão dessas mudanças, analisaremos a seguir o contexto das reformas dos Estados capitalistas e o posicionamento do Estado brasileiro em face dessa nova conjuntura internacional.

4.3.1 Reforma dos Estados capitalistas e a Redefinição dos Espaços e Papéis na Gestão dos Serviços Públicos

A dinâmica da redefinição da provisão dos serviços públicos tem como ponto de referência as reformas dos Estados capitalistas, iniciadas nos anos 80. Essas tinham como foco a análise dos problemas fiscais e daqueles decorrentes da crise dos paradigmas do Estado providência – Welfare State, Estado Keynesiano e Estado Desenvolvimentista (América Latina). A combinação dessas formas de pressão abriu espaços à emergência e propagação da ideologia neoliberal e dos movimentos de resistência a essa, a partir dos anos 70.

A corrente neoliberal se baseava na defesa do “Estado mínimo”. A minimização do Estado era interpretada como um processo de redução da atuação da esfera estatal e a substituição, onde possível, dos mecanismos de controle burocrático em favor de mecanismos de mercado (tidos como mais flexíveis e eficientes). Todavia, nunca houve um consenso explícito em torno da caracterização do papel do Estado nos moldes tradicionais do liberalismo clássico (saúde, educação e segurança), como foi visto no capítulo terceiro deste

trabalho. Tratava-se então de se buscar uma concepção de Estado “mínimo”, mas forte!¹²⁵

O reconhecimento das funções de Estado, para além do que propunham os liberais clássicos, gerou o que se convencionou chamar de economia mista (VILLARREAL, 1984). Também reforçou, por um longo período, as análises que endossavam a tendência da estatização (entre elas as sociais-democratas). Nos anos 1970-80, assistiu-se a uma fervorosa negação a esta tendência. Isto animaria várias concepções reformistas referenciadas na questão do intervencionismo de Estado. Já nos anos 1990, as críticas às práticas reformistas neoliberais têm revelado os limites desta corrente de pensamento.

De fato, no âmbito da questão da reforma do Estado, as pressões econômico-financeiras e ideológicas repercutem de modo a se repensar as relações entre as “determinações” do desenvolvimento do capitalismo e as formas de intervenção estatal. De um lado, isto vem reforçando o papel do Estado no processo de regulação das contradições sociais e econômicas. De outro lado, expõe o questionamento atual sobre a assunção estatal das condições sociais gerais da produção capitalista, particularmente o de provedor* das mesmas, em um contexto de emergência de uma economia de serviços.

A emergência desta questão abriu uma nova fronteira em relação à análise sobre a necessidade de reformar o Estado. Esta por sua vez faz ressaltar o problema da delimitação do espaço (área de domínio do Estado e demais atores) e do papel dos serviços públicos, no processo de reestruturação do Estado capitalista contemporâneo. De um modo geral, as análises dos anos 80, convergem para a constatação de que a gestão dos serviços públicos, criados e organizados diretamente pelo Estado, começou a esgarçar-se no final dos anos 70.

Para os neoliberais, isto refletia o esgotamento: do *Welfare State*, da base de financiamento das despesas sociais (questão fiscal/financeira) bem como da capacidade de gerenciamento (inadequação das estruturas moldadas na forma burocrática) e dos métodos de gestão (ênfase no controle de processos); ou ainda como consequência da obsolescência de mecanismos políticos tradicionais e de sua política social. Tais questões indicavam a necessidade de realizar reformas, ante a “crise” do *Welfare State*.

Outras correntes procuram analisar a questão do papel do Estado decorrente das

¹²⁵Hayek (1990) descartava o *laissez faire* econômico, mas defendia a necessidade de elaboração de uma estrutura legal como suporte para orientar a atividade econômica e tornar a concorrência mais efetiva. Friedmam (1984), por sua vez, admitia que o liberal consistente não era um anarquista e que um governo que mantivesse a Lei e a ordem, definisse os direitos de propriedade e fornecesse uma estrutura monetária teria importantes funções a desempenhar.

transformações estruturais do capitalismo contemporâneo e dos instrumentos de análise destas mesmas transformações. Em grande parte, elas se fundamentam na crítica de Poulantzas (1977, pág. 23) às concepções estruturalistas, que analisam o Estado como um instrumento de uma classe, em favor de uma concepção que considera o Estado capitalista “... *a condensação [material] da relação de conflito entre classes e frações de classe tal como se exprimem*” (acréscimo nosso).¹²⁶

Esta visão contribuiu para a abertura a análises (sociais democratas e (neo)marxistas – grifos nossos) que incorporam o reconhecimento da complexidade dos interesses de classe, particularmente da forma com a qual convergem ou se afastam, a nível dos diversos locais. Porém, Importa destacar como estas análises se repercutem no âmbito da crítica da socialização estatal do consumo (PRETEICELLE, 1986), porquanto dela podemos extrair reflexões sobre a (tradicional) contradição que se remete ao questionamento acerca da funcionalidade dos aparelhos e equipamentos de consumo coletivo.

Do ponto de vista da delimitação das funções do Estado e dos serviços públicos, tais análises questionariam se os aparelhos e equipamentos de consumo coletivo seriam contraditórios ou instrumentos de eficiência a serviço da dominação do capital. À primeira vista não haveria razão de colocar os meios de consumo coletivos, bem como os meios de consumo individuais, fora da esfera do consumo final e improdutivo. Isto suscitou a questão referente à relação entre modo social de consumo e uma correspondente mudança de função e organização dos serviços públicos, na França.

Isto, por sua vez, implicava inquirir em que medida os gastos (a exemplo dos de saúde e educação) participariam da reprodução da força de trabalho e conseqüentemente nas despesas de rendas. Nesta perspectiva, as análises enveredaram pela busca da especificação dos meios de consumo coletivos atuais, analisando as relações de conexão entre estes e o processo de produção (LÖJKINE, 1978).

Particularmente, da análise crítica ao Capital Monopolista de Estado (CME), pode-se especular em que sentido a questão dos aparelhos e equipamentos de consumo coletivo guardava alguma relação com o processo de privatização, como forma de redefinição de espaços e papéis dos serviços públicos. Haja vista que sua implementação, como prática de

¹²⁶No entanto, para Poulantzas, a luta de classes se situa no quadro do espaço nacional e se reveste de uma forma nacional por excelência. Atualmente já se discute este posicionamento em favor de outro que considera o espaço internacional.

redefinição de funções e papéis dos serviços públicos, vem demandando novas questões acerca da possibilidade (ou não) de privatizar os serviços públicos, sem se perder o domínio sobre o espaço público e o controle sobre o papel social dos serviços.

Entretanto, a aparente resposta a esse questionamento emergiria dos processos e experiências de privatização dos serviços. Esses, por sua vez, implicaram retirar barreiras institucionais à entrada do setor privado na sua organização, introduzindo o desafio de transformar monopólios estatais em empreendimentos concorrenciais, em um contexto de busca por soluções à crise fiscal. Para tal, haveria que se garantir o estabelecimento de um nível elevado de competição, no qual o exercício de restrição às condutas anti-competitivas engendraria a constituição de um novo papel para o Estado: o de concorrencial-regulador.

4.3.2 Reforma dos Estados Capitalistas e Redefinição da Prestação de Serviços: Alguns aspectos da experiência internacional

Na Grã Bretanha, a reforma do Estado foi influenciada pelo neoliberalismo. Ela teve início no Governo Tachter, em 1979, e se caracterizava pela adoção de uma política de contração monetária, eliminação do Estado como agente econômico e liberalização do mercado. Com a reforma pretendia-se realizar várias alterações na relação Estado-sociedade, em face ao conflito estrutural acerca da provisão dos serviços, até então considerados exclusivos da esfera pública (Estado), em um contexto de conjuntura econômica recessiva e de perda de competitividade internacional.

Na reforma da Grã Bretanha, a questão se focalizava na geração da *enabling authority*. Nesta forma, o Estado não seria mais o agente executor dos serviços públicos, mas “... *capacitador, facilitador ou mobilizador (enabler) de agentes privados ou públicos, os quais participariam de um processo de competição mútua (CCT) e subsequente contratação para a provisão de serviços ao público* (Almeida, 1994, pág. 22). Essa concepção trazia como questionamento a forma pela qual os governos locais vinham provendo os serviços. Isto implicava criticá-la do ponto de vista que a considerava destituída de qualquer iniciativa de comparação dos custos e da qualidade com possíveis competidores do setor privado.

A geração da *enabling authority* também implicava discutir acerca do método de identificação das necessidades da população local, em relação aos serviços públicos, os métodos de estabelecimento de prioridades, determinação e escolha da melhor forma de

dirigir os standards de serviços, bem como de verificação da realização dos objetivos (HM THEASURY apud ALMEIDA, 1994).

Tais discussões estavam inseridas no conjunto das reflexões acerca da descentralização dos serviços. Além dessas, havia também uma outra, de ordem política. Esta dizia respeito ao voto distrital, enquanto estreitamento do relacionamento da classe política local com a população de suas respectivas áreas de influência; bem como, as questões das vantagens e desvantagens¹²⁷ da transformação dos governos locais em *enabling authorities* e o insucesso de alguns governos locais no papel de “clientes” (ALMEIDA, 1997).

À luz desses argumentos, o Governo federal britânico tornou compulsória a abertura de processo licitatório para alguns serviços (manutenção, construção de imóveis públicos e rodovias) visando promover uma competição entre o setor privado e os departamentos estaduais, até então responsáveis exclusivos pela prestação desses. Este processo foi denominado *Compulsory Competitive Tendering (CCT)* e, ao longo dos anos 80, foram estendidos a outros serviços, tais como: educação, habitação popular, transporte, etc. (*id.*).

A experiência inglesa pretendeu **focalizar a atividade estatal na regulação pública e na mobilização de recursos para investimentos “estratégicos”**, além da integração dos diversos atores na construção de um novo pacto político-econômico, baseada no desenvolvimento de uma consciência de custo/benefício da ação do Estado. Neste movimento, ela gerou um legado para outras concepções, a saber: a) ênfase no deslocamento das ações do Governo central para as esferas locais; b) provisão dos serviços públicos por entidades privadas ou parceiras; c) visão de governo local como repassador de recursos para as entidades prestadoras/executoras de serviços; d) obrigatoriedade de mensuração de custos e qualidade; e) estabelecimento de relações de mercado no âmbito dos serviços públicos; e, f) adoção de técnicas de gerenciamento, típicas do setor privado.

Na França, a redefinição da provisão dos serviços públicos buscava a **eficiência da gestão e eficácia da ação governamental**. Porém, diferentemente da construção de um “Estado mínimo”. Pois, o que estava em jogo era a **construção de um Estado que viesse a cumprir sua missão no pacto de regulação** e que também viesse atender as expectativas de

¹²⁷Entre as vantagens tem-se: contenção dos custos; rigidez no controle financeiro; redução de tempos e esforços em rotinas operacionais por parte da direção dos governos locais; especificação dos *standards* de serviços e, postura competitiva. Entre as desvantagens tem-se: menor flexibilidade de interferência rotineira na operação dos serviços públicos; menor controle direto sobre esses; acréscimos de despesas e de tempo gasto com o gerenciamento dos contratos; risco de exploração da mão de obra, etc. (ALMEIDA, 1994, pág. 27).

formação de um novo tipo de cidadão, visto como um “consumidor”. Nesta perspectiva, estava implícita a aceitação da necessidade de minimizar a intervenção estatal nas empresas públicas, conforme um princípio de economia de recursos; como também, o imperativo de se adotar instrumentos de mercado como forma de se garantir a eficiência microeconômica das empresas públicas (SOUZA e SILVA, 1994).

Para Chevallier (1996), a reforma francesa não se caracterizava apenas pela busca da solução ao problema da delimitação da área de atuação dos agentes, mas por uma **estratégia de posicionamento referenciada na competição do mercado global**. Haja vista que o Estado francês se posicionava como interventor na coordenação das ações das grandes corporações francesas. Em substituição ao planejamento econômico, a ação estatal cedeu lugar aos incentivos e interferências nos processos de concentração de capitais (fusões e aquisições), além de buscar o desenvolvimento de alianças tecnológicas e políticas; bem como o favorecimento do comércio externo e a mobilização de capitais (SOUZA e SILVA, 1994).

Sobretudo, procurou-se despolitizar o problema da gestão, colocando-o sob o ponto de vista econômico da necessidade de redução do déficit público. Desse modo, o grande objetivo das reformas, na concepção francesa, se concentraria na melhoria da eficiência da gestão. Porém, muito mais do que a busca de um modelo concorrencial que pudesse substituir a ação coordenadora do governo, a presença do Estado na prestação de serviços públicos e na concessão de incentivos ao setor privado continuaria a ser importante, ainda que, condicionada à busca de níveis mais elevados de produtividade e eficiência, a fim de que a competitividade do setor privado não viesse a ser prejudicada pelos altos custos dos insumos fornecidos por órgãos governamentais (BRASIL; MPO; SPU; IPEA, 1995e).

Para tal, destacava-se a garantia da autonomia empresarial e o contrato de gestão. Tais instrumentos eram vistos como instrumentos-chave na redefinição dos espaços e papéis dos agentes público e privado. Na redefinição dos espaços e papéis do Estado francês, as municipalidades têm a alternativa de administrar diretamente os seus serviços de abastecimento ou de delegar essa administração a empresas privadas (*id.*).

A administração direta distingue-se entre: administração simples, sem autonomia financeira, em que os gastos e recursos do serviço de água constituem um anexo do orçamento municipal; e administração autônoma, com orçamento separado. Na administração delegada ou descentralizada são utilizados basicamente quatro tipos de contratos (*id.*):

- a. Gerenciamento (*gérance*), no qual a empresa privada gerencia o serviço municipal, sendo remunerada por uma taxa fixa, calculada no volume de serviço, sendo que os investimentos continuam sob responsabilidade do setor público;
- b. Administração incentivada (*régie intéressée*), diferencia-se do anterior porquanto prevê incentivos para melhoria do desempenho e da produtividade da concessionária;
- c. Gestão, arrendamento ou franquia (*affermage*), na qual o governo mantém os ativos e cedendo-os à concessionária privada, que realiza a exploração do serviço, responsabilizando-se ainda pelos investimentos de manutenção e renovação de instalações. A remuneração da empresa privada corresponde à parcela do preço da água relativa aos custos de exploração. A outra parcela do custo da água, que se destina a cobrir as apropriações para a recuperação do investimento, é atribuída ao governo, desse modo ela protegeria o usuário, quanto aumentos unilaterais no preço do serviço;
- d. Concessão (*concession*), a empresa privada financia e executa as obras necessárias ao serviço; em seguida, passa a explorá-lo e a ser remunerada pela venda da água, de acordo com preços definidos no contrato.

A experiência francesa é singular, no sentido da proposição de instrumentos de gestão combinando ambos setores público e privado. Com efeito, entre os dois extremos de administração delegada e de concessão, ela oferece diversas formas intermediárias que permitem às municipalidades elaborar contratos sob medida, de acordo com suas necessidades e interesses. Esses contratos podem prever a administração compartilhada dos serviços e a terceirização de atividades, como gestão e controle dos usuários, auditoria, formação de pessoal, assistência técnica e outros tipos de prestação de serviços (*id*).

Ela conserva um papel dirigente a Administração Pública na prestação dos serviços, na medida em que a escolha dos modos de gestão compete às autoridades locais. Porém, o controle da legalidade dos contratos é de responsabilidade da autoridade departamental, através do Tribunal de Contas do Departamento, o que demonstra o vínculo à questão do orçamento público. Além disso, as comunidades podem solicitar a ajuda de organismos como os Conselhos Regionais de Contas e as Direções Departamentais de diversos ministérios, como os da Concorrência e do Consumo, da Agricultura e do Interior, promovendo uma coordenação de agentes governamentais e uma ação mais global da Administração Pública.

A experiência italiana guarda diferenças entre as duas formas anteriores. Pois, mesmo antes da crise da regulação, havia algumas formas de regulação flexível, a exemplo da integração dinâmica entre as micro-médias empresas. Além disto, a coordenação estratégica do grande capital para a competição global vinha sendo incrementada pelo uso das holdings

estatais do Sistema de Participação Estatal (SPE), na busca da formação de *joint ventures* com o grande capital privado, em setores estratégicos ao desenvolvimento tecnológico e penetração de novos mercados, facilitando a mobilização-mobilidade de capitais (*id.*).

Porém, apesar do SPE ter encontrado uma forma de complementaridade e de cumprir uma função de integração das ações do capital italiano na concorrência global. Tal estratégia resultou na deterioração da ação estatal (perda de eficiência). Nesse contexto, a privatização das holdings estatais passaram então a ganhar fôlego. Entretanto, diferentemente da experiência inglesa, a privatização na Itália visava solucionar os problemas de endividamento e capitalização do grupo. Seu corolário é o do pragmatismo e do rearranjo do sistema de participações estatais, haja vista, a venda de uma empresa não envolver uma diminuição substancial dos níveis de investimentos e realocação e do papel do “sistema” (*id.*).

Em síntese, podemos afirmar que as lógicas das reformas desses Estados europeus podem ser assim caracterizadas: a) pela referência no mercado global; b) no desenvolvimento de uma consciência de custo/benefício da ação do Estado; c) pela consolidação da tendência ao provisionamento privado dos serviços públicos e desenvolvimento de novos instrumentos de gestão; d) no desenvolvimento de “novas” concepções de Estado (regulador e concorrencial ou competitivo), cujos papéis tendem a se definir em torno das ações de regulação pública e mobilização de recursos para investimentos estratégicos; e, e) sobretudo, na conformação de um Estado como administrador de um novo pacto político-econômico-social, respeitando-se as características individuais de suas formações. Esta breve ilustração sobre as lógicas das concepções reformistas nos permite refletir sobre o caso brasileiro. Observe-se também que essas experiências influenciariam na reorganização do setor saneamento brasileiro (conforme será visto no capítulo quinto dessa tese).

4.3.3 Reestruturação do Estado e a Abordagem da “Crise Fiscal”: Antecedentes do processo de Desestatização no Brasil

Como vimos neste capítulo, o desenvolvimento econômico-social brasileiro, a partir dos anos 30, caracterizou-se pela forte presença do Estado, notadamente em três fases: 1) como sustentáculo da economia agroexportadora; 2) na implantação da indústria de base; e, 3) na provisão de infra-estrutura de transporte e na provisão em massa dos serviços de energia elétrica, telecomunicações e saneamento.

Particularmente, a origem do expansionismo do Estado brasileiro remete-se aos esforços

desenvolvimentistas iniciados com Vargas e reelaborados na gestão de Kubistchek, no fortalecimento dos órgãos de planejamento da gestão Goulart e na instituição da gestão autoritária-burocrática dos governos militares. Esta última caracterizava-se pela concentração de poder normativo em órgãos colegiados e exacerbação da “funcionalidade” do Estado, sobretudo como agente indutor do crescimento econômico.

Reformar o Estado significava então modificar sua estrutura econômica e administrativa gerada nos períodos desenvolvimentistas, isto é, desmontar a ‘economia do setor público’, por meio da revisão da participação acionária da União em 258 empresas, assim distribuídas: 179 do chamado setor produtivo estatal; 20 típicas de governo; 28 concessionárias estaduais de energia elétrica; 25 do setor financeiro e 6 de previdência social (MELLO, 1994).

Além disto, essa estrutura foi qualificada como “ineficiente e custosa”, razão pela qual, se fazia necessário repensá-la, em termos de equacionar o problema do déficit. Para tal, tornava-se necessário baratear o custo da administração pública, transferir a realização dos investimentos para a iniciativa privada e reforçar a capacidade do Estado na regulação da provisão de bens e serviços por entidades não estatais.

Desse modo, nos anos 80, a reestruturação do Estado brasileiro revelava um esforço de Reforma institucional, vista como um movimento por meio do qual se reivindicava um ajustamento do Estado, com a finalidade de torná-lo adequado com um novo papel, que se definia no âmbito de um mundo que se globalizava; porém, em um contexto de (re)democratização, ou um esforço de ampliação dos espaços públicos. As revisões das práticas administrativas e financeiras tornaram-se o foco pelo qual o Estado deveria se ajustar.

As bases do ajustamento se remetiam ao questionamento sobre o problema do intervencionismo de Estado, deflagrando duas tendências, quais sejam: 1) a tendência à desestatização (extinção de empresas/órgãos; privatização; descentralização; e, desregulamentação); e, 2) a reabilitação da esfera municipal como ente federativo. Estas tendências, por sua vez, conformam o ambiente no qual vem se empreendendo a redefinição do espaço e dos papéis dos serviços públicos no Brasil.

Os antecedentes da desestatização, no Brasil, remontam ao final dos anos 70 e início dos anos 80. Neste período, instaurou-se um debate sobre os “sinais de primeiras dificuldades” que o então modelo de desenvolvimento, calcado na ampla participação do Estado, começava

a exibir. No centro deste debate a abordagem da “crise fiscal”¹²⁸ começava a ganhar fôlego, em um contexto no qual ela se prestaria como justificativa a uma necessidade de se empreender “reformas estruturais”.

No bojo das transformações das estruturas organizacionais¹²⁹ verificou-se que o dinamismo da economia mundial, o paradigma tecnológico (microeletrônico e informacional) e as inovações organizacionais concorreram para o deslocamento dos fatores críticos de competitividade das organizações (que antes se alocavam nos custos de produção) para os custos de transação e gestão. Esta verificação, por sua vez, promoveu uma abordagem que privilegia a *questão dos custos*, preocupação que também veio a animar as análises sobre a reestruturação do Estado, enquanto forma específica de organização política e “centro” decisório de políticas sociais e econômicas.

Por um lado, a literatura corrente refere-se a essas mudanças concentrando-se nas abordagens referenciadas na análise dos problemas fiscais.¹³⁰ Por outro lado, elas também associam as mudanças à emergência de uma “política de convicção”, definida por B. Guy Peters (1992, pág. 392) como a ascensão de políticos conservadores que chegaram ao poder “... com agendas definidas para reduzir o tamanho do governo e restaurar (ou re-criar) o predomínio do livre-mercado nas decisões acerca das alocações econômicas” (grifo do autor). Para Peters, a combinação destas duas formas de pressão (crise fiscal e propagação da ideologia neoliberal) tem animado a questão da capacidade de auto-reforma dos governos, ainda que muitos deles não tenham sido capazes de produzir mudanças desejadas ou esperadas.

Este panorama no qual as reformas dos Estados contemporâneos estão inseridas, permite-nos afirmar que, de um modo geral, as análises que envolvem este tema tem-se focalizado nas transformações da sociedade contemporânea, mediante a investigação sobre o fenômeno da globalização, o desenvolvimento de novas práticas de gestão (pública e privada), nas formulações acerca dos problemas fiscais dos Estados nação, na emergência e difusão da

¹²⁸A crise fiscal foi definida por O’Connor (1977) como a propensão (do poder público – grifo nosso) para gastar mais do que poderia arrecadar, por meio de tributos. Isto engendrava uma situação de sucessiva acumulação de déficits orçamentários e conseqüente paralisia do poder público estatal.

¹²⁹De onde proliferaram diversas análises sobre as mudanças das (inter)relações entre as esferas de poder (pública e privada), contextualizadas na questão das mudanças das relações entre ambiente/organização. Neste contexto, pode-se capturar as diferentes abordagens sobre temas a exemplo da descentralização e da autonomia de gestão e a re-introdução do tema da concorrência, pelas correntes neoliberais, advindo da busca pela configuração de uma nova forma de gestão no âmbito da esfera pública-estatal (DRUCKER, 1959, 1980, 1983; OSBORNE, 1994; BRESSER PEREIRA, 1992, 1996, 1997).

¹³⁰BUCHANAM (1960); O’CONNOR (1987); BRESSER PEREIRA (1992), etc.

ideologia neoliberal e nos movimentos de resistência às mesmas. Frequentemente tais análises se constituem em fragmentos que tentam explicar e pretensamente solucionar as contradições sociais e econômicas do atual processo de acumulação capitalista.

A especificidade, predominância, multiplicidade e força destes enfoques muitas vezes ocultam ou mascaram a análise da parte dinâmica das reformas de Estado – a redefinição de espaços (forma, função, estrutura e processo) e papéis (formas de domínio) dos serviços públicos, no âmbito das transformações da sociedade capitalista contemporânea. Nesta perspectiva, vale à pena analisar o tema do papel do terciário (contemporâneo) na conformação de uma economia de serviços, das concepções de Reforma de Estado e dos meios para alcançá-la.

A abordagem da “crise fiscal” não se propõe a explicar o problema do expansionismo do Estado, nem a sua condição de elemento endógeno do sistema capitalista, mas parte do princípio de que esse fenômeno é o gerador da “crise” do Estado e se coloca como instrumento a favor de uma ação de ajustamento (trazer os gastos governamentais ao nível da sua renda), como pré-requisito para se obter uma estabilidade econômica.

O pressuposto básico é o de elevar a renda permanente do país, pela remoção às “distorções”, provocadas pelas políticas social e econômica, para o que a redução do dispêndio doméstico é um fator contributivo.¹³¹ Esta abordagem serviu para embasar um movimento, anti-expansionista e, sobretudo, de “diminuição” da intervenção estatal sobre os espaços social e econômico. A citação abaixo nos permite ilustrar este posicionamento.

A crise fiscal e o seu produto mais perverso – a inflação inercial ou autônoma – tem como conseqüência a imobilização do Estado com relação a uma política econômica de longo prazo. E não há nada mais importante para os países menos desenvolvidos que uma estratégia global de desenvolvimento. (...)

A tradução em termos práticos da necessidade de mudança na estratégia de desenvolvimento ou na forma de intervenção estatal foi batizada, particularmente por economistas do Banco Mundial, de ‘reformas estruturais’, e tem claramente um tom liberalizante. As reformas baseiam-se na liberalização do comércio, desregulamentação e privatização, embora não seja este o momento de discutir tais propostas. Contudo, não há dúvida de que a orientação geral dessas propostas é correta, já que correspondem, no padrão cíclico e em constante transformação da intervenção estatal, a um momento em que a intervenção estatal cresceu demasiadamente, provocou distorções e precisa agora ser reduzida e modificada (BRESSER PEREIRA, 1992, págs. 87-88).

Com efeito, a abordagem da “crise fiscal” constitui-se, até hoje, em um sustentáculo

¹³¹Sobre a questão fiscal, ver os trabalhos de: Batista Jr.(1985); Tanzi (1990); Giambiagi (1991); Bresser Pereira (1992).

para o empreendimento das chamadas “reformas estruturais” e da redefinição da provisão dos serviços de infraestrutura. Ela tem como argumentos básicos o diagnóstico do “acirramento” do déficit fiscal do Estado e a ênfase nos programas de privatização, como solução para o problema financeiro deste agente.

Entretanto, apesar das estratégias “agressivas”, de difusão e relativa aceitação dessa abordagem, as chamadas “reformas estruturais” se esbarram em movimentos de resistência originados nas próprias contradições que esta análise engendra.¹³² Neste sentido, essa abordagem pretendia construir um argumento despolitizador do discurso ideológico, haja vista existir uma questão pragmática a qual qualquer corrente ideológica deveria enfrentar.

De um modo geral, as redefinições que estão ocorrendo no setor de infra-estrutura têm sido justificadas à luz da necessidade de se proceder a uma efetiva redução dos custos desses serviços, em um contexto de ajuste fiscal, abertura comercial e integração regional. Nesse sentido, vários trabalhos¹³³ procuraram demonstrar a associação entre a recuperação dos investimentos em infra-estrutura e a geração de externalidades positivas, basicamente as de: impacto sobre as necessidades de financiamento, sobre o ajuste fiscal e sobre a performance da capacidade de gerenciamento dos serviços.

4.3.4 A Reforma Administrativa: A proposta do MARE e seus desdobramentos

Das discussões teóricas em relação às reformas dos Estados capitalistas emergiu o conceito do “Estado rede”, referenciado na capacidade de sobrevivência deste agente na era da informação e globalização. O Estado rede é conformado a partir da combinação de oito princípios básicos: 1) o de *subsidiariedade* – substituição do Estado pela sociedade ou pela empresa, naquilo em que este agente não seja necessário; 2) da *flexibilidade* na organização e atuação da administração; 3) o da *coordenação*; 4) da participação cidadã; 5) da *transparência* administrativa; 6) da *modernização tecnológica*; 7) da *profissionalização* do quadro administrativo; e, 8) o da *retroação da gestão* – fundado no princípio da aprendizagem organizacional (CASTELLS, 1998, pág. 28). Esta concepção traz implicações na estrutura organizacional do Estado, como também na concepção de serviços por ele prestados.

¹³²A exemplo da chamada “crise de governança”. Ver trabalhos de Martins (1995) e Bresser Pereira (1996).

¹³³Garcia (1995); Pinheiro (1996); Bernard e Garcia (1997); Rigolon e Piccinini (1997); Amaral Fº e Lima (1998); Nunes e Nunes (1998), etc.

No Brasil, embora não se possa dizer que haja uma adoção integral deste paradigma, pode-se observar a adoção de alguns de seus princípios na evolução da reforma administrativa do Estado. Em meados dos anos 90, sob efeito da relativa “estabilidade”¹³⁴ proporcionada pelo Plano Real, a questão da reestruturação se deslocou da ênfase na questão fiscal do Estado para ser discutida em um sentido mais amplo; qual seja, o de se promover uma mudança na estrutura do aparelho administrativo, num momento a favor do Governo, constituído pelo sucesso do Plano Real.

Observe-se que se os anos da Nova República se caracterizaram pelas tentativas de combate a inflação, a época do neoliberalismo de Collor a Fernando Henrique Cardoso, seria marcada pelo combate dos haveres financeiros não monetários. Isso implicaria controle a rápida monetização das aplicações financeiras. Com efeito, ao lado das políticas de estabilização fiscal, haveria também que se evitar a fuga dos ativos financeiros, por meio da execução mais rigorosa das políticas monetária e fiscal.

Assim, a reforma do Estado brasileiro se pautava pela busca da retomada do crescimento econômico, por meio da atração da poupança externa, por meio da abertura econômica, mediante a combinação das políticas cambial, de juros, além da diminuição dos encargos da dívida, por meio da geração de superávits primários e de desenvolvimento de novas formas de financiamento, para o que a privatização prestaria um bom papel.

No centro do debate, ou do discurso de despolitização das ações governamentais, estava a questão da competitividade. Esse discurso se propunha a afirmar a relação entre dinamização econômica e distorções das ineficiências empresariais. Para tal, dever-se-ia ampliar a concorrência em todos os mercados, justificando-se assim a retirada do Estado da economia, a desregulamentação dos mercados (flexibilização) e ampliação do processo de abertura comercial.¹³⁵ Isto seria possível até os limites do uso do discurso da abertura para alavancar o crescimento econômico, em um contexto de contingência financeira elevada.

Inicia-se dessa forma a era das Reformas. Assim, em 1995, o Ministério da Reforma do Estado (MARE), sob o comando de Bresser Pereira, apresentou uma proposta reformista, na qual a reestruturação do setor público se fundamentava, entre outras: na redefinição do tipo de propriedade: estatal; pública não-estatal; e privada; na mudança do tipo de gestão (da

¹³⁴É relativa porque não escapa, por exemplo, à tensão das políticas monetária e cambial, podendo ser subentendida então mais como um “alívio” da pressão inflacionária, no contexto da administração da crise econômica.

¹³⁵Gremaud, Wasconcellos e Toneto Júnior (2002).

burocrática para a gerencial); e, na redivisão do setor público em quatro setores.

Analisando a proposta do MARE (1995), podemos perceber algumas intenções, tais como: 1) a redefinição do tipo de propriedade, como forma de revisão do problema do intervencionismo de Estado; 2) a mudança do tipo de gestão, como uma resposta para a questão da eficiência e uma tentativa de mobilização do enfoque que enfatizava o controle de processo para o de controle de resultados; e, 3) a redefinição setorial que, ao tentar reconceituar o “setor” público brasileiro, estabeleceu um novo enfoque para o problema da desestatização a exemplo da criação do processo de publicização (BRASIL, 1997).¹³⁶ Tais mudanças afetam tanto a concepção, quanto o modo de gestão dos serviços públicos.

Na atual proposta reformista do MARE, a redivisão do Estado em quatro setores, reelabora os sentidos conceituais (orgânico, formal e material) de serviço público em função do “lugar” de decisão política ou operacional desses. Esta proposta propõe a recomposição do aparelho de Estado nos seguintes setores: Núcleo Estratégico; Atividades Exclusivas; Serviços Competitivos; e, Produção de Bens e Serviços para o Mercado (BRASIL, MARE, 1995, págs. 31-32). Nesta divisão os dois primeiros setores compõem o que antes se denominava de administração direta e os dois últimos compõem a administração indireta, porém, provavelmente numa perspectiva de conformação de “Estado rede”.

Observe-se que na proposta do MARE os serviços públicos de infra-estrutura passam a ser concebidos na divisão entre as atividades exclusivas de Estado (regulação) e produção de bens e serviços para o mercado. Isto contempla uma divisão entre a administração (coordenação e regulação) e execução de tais atividades, no sentido de delimitar os domínios entre as funções dos atores público, público não-estatal e privado. Assim, entendemos que a atual concepção de aparelho de Estado está reelaborada nos termos redefinições atuais da tipologia do Serviço Público e de funções do Estado, envolvendo o processo de transferência de funções e recursos (a nível federativo; e, para os setores público não-estatal e privado).

Neste sentido, a reforma administrativa brasileira impõe uma necessidade de analisar a formação e a reorientação da concepção dos Serviços Públicos, por meio da questão da transferência das funções (papéis) e de recursos anteriormente tidas como inerentes ao Estado. Isto implica analisar com mais profundidade. Sem pretender esgotar a discussão sobre este

¹³⁶Este último, aparentemente visa amortizar o impacto de rejeição causado pelo processo de privatização, permitindo recolocar a questão da transferência de funções e recursos do setor estatal em duas direções: a privada e a pública não-estatal.

conceito, podemos traçar alguns dos principais vieses que ele incorpora, comparando-os com a proposição da reforma do MARE.

Conforme Meirelles (1990), o conceito de serviço público não é uniforme, nem específico. Sua conceituação é construída em relação às necessidades e contingências políticas econômicas, sociais e culturais de cada comunidade, em cada momento histórico. Em sendo assim, em alguns momentos o conceito de serviço público oferece uma noção orgânica, ou seja, que o considera como qualquer serviço prestado por órgãos públicos. Em outros momentos, ele é identificado a partir de suas características intrínsecas (conceituação formal); e, ainda há momentos em que ele é definido por seu objeto (conceito material). Deste modo, Meirelles propôs a seguinte conceituação:¹³⁷

Serviço público é todo aquele prestado pela Administração ou por seus delegados, sob normas e controles estatais, para satisfazer as necessidades essenciais ou secundárias da coletividade ou simples conveniência do Estado (MEIRELLES, 1990, pág 290).

Meirelles também observou que os serviços públicos não podem ser caracterizados apenas em relação às atividades coletivas, haja vista existirem atividades dispensáveis pelas comunidades, mas que são realizadas pelo Estado. Neste sentido,

O que prevalece é a vontade soberana do Estado qualificando o *serviço público* ou de *utilidade pública*, para a sua prestação direta ou indireta, pois serviços há que, por natureza, são privativos do Poder Público e só por seus órgãos devem ser executados, e outros são comuns ao Estado e aos particulares, podendo ser realizados por aqueles e estes. Daí esta gama infundável de serviços que ora estão exclusivamente com o Estado, ora com o Estado e particulares e ora unicamente com particulares. Essa distribuição de serviços não é arbitrária, pois atende a critérios jurídicos, técnicos e econômicos que respondem pela legitimidade, eficiência e economicidade da sua prestação (MEIRELLES, 1990, pág. 295)

Assim, Meirelles (1990, págs. 295-297) propôs uma **classificação** dos serviços públicos, em conformidade aos atributos que eles têm em comum ou que lhes confirmam alguma distinção, conforme critérios de essencialidade, adequação, apropriação, indivisibilidade e obrigatoriedade, como pode ser verificado abaixo:

- **serviços públicos** - aqueles que a Administração deve prestar sem delegá-los a terceiros, por reconhecer sua essencialidade ou necessidade para a sobrevivência do grupo social e do próprio Estado; seja porque exigem atos “de império” ou medidas compulsórias em relação aos administrados (defesa nacional; polícia; preservação da saúde pública, etc.).

¹³⁷O conceito desenvolvido por Meirelles guarda uma certa aproximação com a concepção de serviços de Chevallier (1997), para quem o serviço público guarda duas dimensões ideológica e jurídica, cuja função é de legitimar a ação dos governantes e aplicar o Direito Administrativo. Para Chevallier, o Estado se transforma em função da autoridade que exerce e os serviços públicos seriam os elementos definidores e legitimadores desta condição. Neste sentido, o serviço público contém um princípio de limitação do Estado; isto é, de seu campo de intervenção social para a definição de seus meios de ação.

- **serviços de utilidade pública** - aqueles que, embora de reconhecida conveniência (que se distingue de essencialidade e de necessidade), o Estado presta diretamente ou indiretamente, por concessão, permissão ou autorização, nas condições por ele regulamentadas e sob seu controle, mas cuja responsabilidade econômica-financeira-administrativa é de seus prestadores (gás, telefone, energia elétrica, transporte coletivo e etc.);
- **serviços próprios do Estado** - aqueles que estão relacionados com as atribuições do Poder Público (segurança, polícia, higiene e saúde pública, entre outros), e cuja função exige o uso da supremacia (do Estado) sobre os administrados;
- **serviços impróprios do Estado** - aqueles que não afetam as necessidades da comunidade, mas satisfazem os interesses comuns dela;
- **serviços administrativos** - se destinam ao atendimento das necessidades internas;
- **serviços industriais** - que são *impróprios* do Estado, posto que consubstanciam atividade econômica, que só poderá ser explorada pelo Poder Público, nos termos da Lei;
- **serviços “*uti universi*” ou gerais** - aqueles que são prestados para atender à coletividade como um todo. São indivisíveis e por isto devem ser mantidos por imposto (tributo geral) e não por tarifa (que é mensurada proporcionalmente ao uso individual);
- **serviços “*uti singuli*” ou individuais** - aqueles nos quais o usuário pode ser determinado. A utilização é individual e proporcionalmente mensurável (água, energia elétrica e etc.).

Entretanto, como o não pagamento por parte do usuário suscitava hesitações de jurisprudência, em relação à legitimidade da suspensão do fornecimento, Meirelles recomendou se atentar ainda para a distinção entre serviço obrigatório e facultativo:

- **serviço obrigatório** - a suspensão do fornecimento é ilegal, pois a Administração considera tais serviços como essenciais (ligação domiciliar de água e esgoto). Neste caso, o não-pagamento não justifica a suspensão do serviço. A remuneração deste serviço é feita por taxa (tributo). A falta de pagamento não autoriza outras sanções além de sua cobrança executiva e os gravames legais (correção monetária, multa, juros, despesas judiciais);
- **serviço facultativo** - nestes, a suspensão é considerada legítima; porque, sendo de livre-fruição, a administração não o considera essencial. Assim, caso o usuário deixe de remunerá-lo o serviço pode ser suprimido. A remuneração destes serviços é feita por tarifa (preço);

Tais conceitos vinham (e ainda vêm) vigorando até o presente momento. Contudo, na atual proposta reformista do MARE, a redivisão do Estado em quatro setores, reelabora os sentidos conceituais (orgânico, formal e material) de serviço público em função do “lugar” de decisão política ou operacional desses. Pouco elucida sobre os critérios que fundamentaram essa nova categorização e quanto aos problemas que ela engendra, como é o caso do enquadramento do setor de saneamento no segmento “produção de bens e serviços para o mercado”.

Isso implica refletir que a proposta do MARE tem um direcionamento organizacional, que não está fundado nas doutrinas do Direito Administrativo, mas numa estratégia de gestão de finanças governamentais. Deste modo, a ênfase se desloca para o desenvolvimento institucional no âmbito do Direito econômico, ainda que acompanhado de novos instrumentos

regulatórios no âmbito do Direito Administrativo. Isso também implica deixar essa discussão para os esforços posteriores de reestruturação institucional. Trata-se de uma nova transposição do sistema americano.¹³⁸

Com efeito, esforço de re-conceituação dos Serviços Públicos do MARE guarda semelhanças com a classificação de vantagens e serviços de Buchanan (1960), segundo uma lógica que concebe os serviços, próxima ao âmbito da *Teoria da Public Choice*. Essa corrente tende a homogeneizar as diferentes categorias de serviços, segundo formulações neo-institucionalistas, baseada na articulação entre fundamentos econômicos e desenvolvimento institucional, que cria uma outra forma de jurisdição para o enquadramento dos serviços.

Tais concepções, em geral, tornaram-se mais receptivas em ambientes onde se discute a questão fiscal do Estado e a necessidades de se desenvolverem formas de restrição orçamentária. Desse modo, abre frestas para a discussão do “interesse público” na delimitação das categorias, a partir das quais a prestação de um serviço seria julgada.

Para entendemos a semelhança entre a proposta do MARE e a dos neo-institucionalistas, passaremos a observar o trabalho de Buchanan. Este evidenciou a noção de vantagens (coletivas x privadas), como forma de distinguir o tipo de financiamento e a ação governamental empregada. Para ele havia três grupos de serviços, providos pelo governo: genuinamente coletivos, quase-coletivos; e, de utilidade pública.

Buchanam introduziu um conceito de vantagens ou serviços quase-coletivos, admitindo a existência de casos em que os conceitos de público e privado não caracterizam de uma forma “pura” a classificação de vantagens ou serviços coletivos, por conterem atributos das duas formas. Para ele, a distinção entre vantagens coletivas e privadas se situa no âmbito da fronteira (socialmente definida) da indivisibilidade e da essencialidade do serviço.

Assim, os serviços considerados essenciais, como também aqueles que requerem uma continuidade na sua forma de prestação, justificariam o seu financiamento público, podendo ser providos publicamente, tanto por agências governamentais como por firmas privadas (contratadas com recursos governamentais e sob a direção da ação governamental). Contudo, a decisão de contratar deveria estar apoiada em um critério de eficiência.

¹³⁸As discussões entre Estado e Direito, bem como as diferenças entre Direito Administrativo e Direito Econômico, estão contempladas no capítulo segundo deste trabalho.

Entretanto, os serviços públicos não podem ser reduzidos a uma mera organização formal para o atendimento de qualquer necessidade considerada de interesse geral ou coletivo, a qualquer tempo e que, assim como criado, possa igualmente ser extinto, pelo grupo social e suas idéias e inovações, que ascendesse ao comando da gestão política, como se isto não gerasse implicações. Essa argüição abriu espaços para se discutir os serviços públicos como constituídos em um processo político ativo, no âmbito da decisão e escolha, como também mobilizou um conjunto jurídico-institucional (e normativo) – uma forma de controle – sem a qual o provisionamento dos serviços correria o risco de não ser exercido ou ainda de constituir uma forma espoliadora dos direitos de quem deles deveriam se beneficiar.

Em relação à articulação entre a redefinição do conceito de Serviço Público e a reforma do Estado, observa-se que na proposta do MARE (1995), o Estado deveria assumir um papel menos executor ou prestador direto de serviços; porém, mantendo-se no papel de regulador desses. Isto provocaria mudanças em relação às chamadas Empresas públicas; como também atinge as autarquias e fundações. O futuro destas, conforme as discussões atuais, passa ou por um processo de privatização, descentralização e publicização (de redefinição de papéis, no sentido de atuarem como agências executoras das políticas públicas).

Conforme o Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado, a estratégia de mudança administrativa deveria contemplar: a) definição precisa de objetivos; b) garantia da autonomia do administrador na aplicação dos recursos disponíveis, para atender os objetivos contratados; e, c) controle ou cobrança *a posteriori* de resultados. Com isto, o Governo desejava afirmar a idéia de que a ação do Estado seria considerada “boa” porque as necessidades do “cidadão-cliente” estavam sendo atendidas; e não porque os processos administrativos estavam sob controle/execução do Estado.¹³⁹

No âmbito da questão da transferência (de ações ou atividades), anteriormente tida como inerentes ao Estado, decorrem-se três processos: o de descentralização¹⁴⁰ (federativa), o de publicização (não-estatal e não-privado) e o de privatização (empresarial privado). A emergência das figuras das agências executivas e da publicização estimula uma investigação

¹³⁹A mudança nas visões de papel do Estado e “tipo de cidadão” constituem-se em um elemento-chave na construção da chamada estratégia gerencial, fundada em princípios de confiança, descentralização de funções, incentivo à criatividade, avaliação sistemática pelo desempenho e capacitação permanente. Além destes, tem-se ainda o controle de resultados e a competição administrada.

¹⁴⁰A descentralização envolve o conceito de autonomia que pode ser expresso através de três dimensões distintas, contudo interligadas, quais sejam: a político institucional; a econômica-financeira; e, a da prestação de serviços - entendida como a competência da oferta de serviços entre as três esferas de governo (ROFFMAN *apud* CLEMENTINO, 1996, pág.7).

sobre o papel das mesmas, respectivamente, no âmbito da discussão sobre a concepção de atividades exclusivas e serviços competitivos que constituem o atual “campo” dos serviços públicos. Além disto, guardam uma discussão particular sobre a relação dessas com a formação de um novo tipo de produção-regulação dos serviços.

Em geral, no âmbito da análise da concepção da reforma do Estado brasileiro, observa-se uma ênfase na necessidade de reformar o Estado, descrevendo os mecanismos e os meios para tal. Porém, não contemplam discussões mais profundas tais como: a natureza endógena do Estado - no sentido da sua imbricação com a manutenção do sistema capitalista, o estreitamento dos laços da gestão urbana com o mercado, as implicações da globalização financeira na formulação de estratégias de captação de recursos e o papel das empresas públicas e sociedades de economia mista aí envolvidas, mediante o processo de privatização.

Desse modo, deve-se observar que a ênfase da Reforma do Estado, estava pautada no enxugamento de sua estrutura organizacional e nos aspectos fiscal e financeiro, no âmbito das políticas de estabilização econômica. Com efeito, de acordo com Mello Jr (1999), a reforma das empresas estatais constituía-se uma parte integrante da maioria de programas de estabilização econômica, em todo o mundo, nos anos noventa. Na América Latina, a busca pela consolidação fiscal era uma dimensão a mais nesse processo.

Os principais instrumentos utilizados para reformar as empresas foram: a privatização e a redução da força de trabalho. Para Melo Jr., do ponto de vista da oferta de crédito, as estatais dependiam do crédito subsidiado do governo, resultando numa distribuição ineficaz do crédito na economia. Além disto, elas tendiam a depender do financiamento externo para emissão de títulos da dívida, criando obrigações contingenciais para o governo, impactando negativamente o orçamento.

Nessa perspectiva, para Mello Júnior, as reformas das empresas estatais e principalmente a privatização constituíam-se em instrumentos para reformulação de sistemas de governança empresarial. Isto se devia ao fato de a privatização promover mudanças institucionais e estruturais nos mercados de produto e de mão de obra, bem como na estrutura acionária das empresas, favorecendo ao setor privado. Isto se dava, porquanto a melhoria da governança empresarial viesse estimular o desenvolvimento do setor privado, facilitando o acesso da empresa a novas fontes de financiamento.

Desse modo, acreditava-se que a privatização viesse a ser um agente catalisador, não apenas do setor privado, mas também de reformulação do sistema brasileiro de governança

empresarial, por meio da alteração da estrutura de propriedade da economia, em favor do setor privado (MELO JR., 1999). De fato, o legado do esforço de modernização dos I e II PND foi uma concentração de ativos na esfera estatal (acréscimo nosso). Desse modo, Melo Jr observava que, embora as estatais correspondessem apenas entre 40 a 50% das maiores empresas com registro nas bolsas, elas correspondiam a 70% do total das 50 maiores empresas, sendo que dessas, 80% das empresas estatais de capital aberto e 65% das de ativos combinados eram de propriedade dos governos subnacionais.

Observe-se que, por um lado, a privatização representava uma peça importante na estratégia de reorganização financeira do Estado. Haja vista que ela poderia ser utilizada para acionar o financiamento, por meio do mercado acionário (Melo Jr., 1999). Deste modo, podemos afirmar a existência de uma relação entre a privatização e o desenvolvimento do mercado financeiro. Isto, como pode ser visto no bojo da proposta do MARE, culmina por se conceber a organização dos serviços de infra-estrutura como um nicho de negócios, que também será visto mais adiante. Por sua vez, a relação entre privatização e desenvolvimento institucional remete-se ao problema do controle organizacional, por meio do controle acionário, entre outros fatores.

Por outro lado, a onda de privatizações era apontada até então como um pilar de sustentação do ajuste fiscal, haja vista as expectativas sobre o potencial de arrecadação que, *a priori*, se remeteria a diminuição da dívida pública e, conseqüentemente, a carga de juros paga pelo governo. No entanto, as atuais avaliações apontam novas preocupações como a do esgotamento da desestatização como fonte de recursos – posto que, estima-se restarem apenas R\$ 40 bilhões do patrimônio a ser vendido, entre 1999-2000; e, a crítica de que, apesar da geração de receitas, há um progressivo aumento da dívida líquida total da União, estados, municípios e estatais que passou de R\$ 153,450 bilhões, em jan/1995, para R\$ 351,519 bilhões, em agosto de 1998 (LAVORATTI e PAUL, 1998).

De fato, esperava-se [e até conseguiu-se – grifo nosso] atingir um ganho fiscal com a entrada de recursos advindos do Programa de Privatização, haja vista boa parte dos recursos internos se concentrarem em títulos da dívida pública. Porém, o que se verificou foi a deterioração significativa das contas públicas, entre 1995-1998. Este resultado, segundo Amaral Fº e Lima (1998, págs. 76-87), foi causado pelo declínio do resultado primário (receitas e despesas não financeiras), e não do pagamento dos juros que caiu de 5,14%, do PIB de dez/95, para 3,36% do PIB de dez/98.

Amaral Fº e Lima atribuíram o declínio dos resultados primário como consequência: 1) da queda brusca da inflação – cujo efeito foi de inibir o mecanismo de “*repressão fiscal*”; 2) do aumento dos gastos com seguridade social (questões salariais e expansão do número de beneficiários por meio da aceleração das aposentadorias nos últimos anos); e 3) deterioração dos resultados dos estados e municípios. Este diagnóstico, por sua vez, insinuava alguns caminhos pelos quais as ações governamentais deveriam se concentrar num futuro próximo e posterior ao ciclo das privatizações : as reformas da previdência, fiscal e tributária.

Destarte, os novos contornos, advindos das reflexões sobre o impacto das privatizações sobre as necessidades de financiamento do setor público (NFSP), adicionaram um novo aspecto, qual seja, a necessidade de se repensar a readequação das estratégias governamentais, em relação ao problema do ajuste fiscal e do desenvolvimento do mercado financeiro, no sentido de retomá-la no contexto de: modelagem de um novo padrão de crescimento, a partir da expectativa de geração de externalidades positivas do investimento em infra-estrutura; reelaboração do federalismo fiscal; e implantação de reformas constitucionais.

4.3.5 Desestatização: Privatização e mudanças no padrão de financiamento dos serviços de infra-estrutura

O processo de desestatização no Brasil, como uma estratégia reformista, tem sua origem em julho de 1981, quando o Governo cria efetivamente o “*Programa de Desestatização*”, por meio do Decreto nº 86.215/81. Este programa não se resumia apenas à privatização, mas contemplava também o reordenamento dos objetivos das empresas e do mercado sob outras égides, a exemplo da desregulamentação, da concessão dos serviços públicos, descentralização e outras medidas fundadas nas experiências dos diversos países capitalistas.

Vale a pena ressaltar que o papel da privatização era sobretudo o de promover uma readequação do Estado, no sentido de orientá-lo ao seu “papel constitucional” de complementaridade do setor privado, na organização e exploração direta das atividades econômicas (MAGALHÃES, 1994 – grifo nosso). Observe-se que, ainda de forma imprecisa, esta perspectiva já trazia em si a questão da reconceituação das atividades terciárias, a exemplo dos serviços de infra-estrutura, no cenário econômico como um todo.

Entretanto, nos anos 80, os resultados desse processo se restringiram basicamente a reprivatização de empresas adquiridas pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Social

(BNDES), por razões de insolvência ou inadimplência. Em geral, atribui-se a paralisação do processo de privatização aos seguintes fatores: o quadro recessivo, os fracassos dos planos econômicos, as denúncias de corrupção e o “baixo” apoio político da esfera governamental (MAGALHÃES, 1994 – grifo nosso). Este diagnóstico entretanto revela-se insuficiente porquanto fundamentado em leituras conjunturais fragmentárias que não analisam as contradições que o próprio processo engendra, entre elas a do papel das estatais e as decorrentes do processo de redemocratização do Estado.

Apesar dos esforços de alavancagem, a exemplo da criação do Conselho Federal de Desestatização, em 1988, a privatização só seria retomada com vigor, no Governo Collor, a partir da instituição do “*Programa Nacional de Desestatização*”, por meio da Medida Provisória nº 155/1990. O diferencial desta fase foi a proposição da transferência ao setor privado de todas as empresas em que houvesse a participação direta ou indireta do Estado e cujas atividades pudessem ser exercidas pela iniciativa privada “*sem nenhum prejuízo para o Estado e a sociedade*” (MAGALHÃES, 1994, pág. 29). Aqui já se pode perceber que não se trata apenas daquelas empresas referentes a produção de bens, mas que contempla também a prestação de serviços (entre eles os de infra-estrutura).

No entanto, esta alavancagem viria a se desmobilizar temporariamente em face ao processo de *impeachment* do então Presidente Collor, em 1992. Com o Governo Itamar, o programa sofreria uma nova paralisação. Esta decorrente da necessidade de se adotar medidas com vistas a “moralização” do programa, entre elas a edição do Decreto nº 724/93, que delineava novas diretrizes básicas para a sua condução. Tais medidas visavam torná-lo mais “flexível” e “democrático”, tanto na sua formulação, quanto na sua gestão.

Estas medidas se relacionam com a aprovação de uma Comissão Parlamentar de Inquérito, cujo objetivo era o de verificar as possíveis “irregularidades” existentes na elaboração, condução e execução do programa. Porém, uma vez não tendo sido comprovadas, o programa prosseguiu, completando a privatização do setor siderúrgico e de fertilizantes, avançando ainda na direção do setor petroquímico e, assim, encerrando praticamente a primeira fase do programa. A partir de então, a continuidade do programa passava a se voltar à complementação das privatizações referentes ao setor petroquímico e a inserção do setor de infra-estrutura (transporte, comunicações, energia e saneamento). Tarefa esta legada ao Governo Fernando Henrique Cardoso.

Observe-se que o processo de privatização posto em prática no Brasil nunca foi passivo e consensual. Ele tem gerado várias preocupações quanto a determinados resultados, entre os quais: a concentração de empresas (tendência à monopolização e oligopolização), a exemplo do que vem ocorrendo nos setores químico e petroquímico; a preocupante questão referente à manutenção do nível de emprego nas empresas privatizadas – apesar dos programas de reinserção do trabalhador – e das formas de regulamentação do trabalho; o “descaso” para com o cumprimento da promessa de formulação de uma política industrial; além da crítica e dúvidas quanto aos impactos provenientes das receitas oriundas das privatizações e de sua alocação em programas governamentais; e etc.

Todavia, tais questionamentos vêm sendo interpretados como impasses ou obstáculos que conferem uma relativa “lentidão” ao processo de privatização, daí o porquê de se entender este processo como um dos demais aspectos da estratégia de desestatização, ao lado da desregulamentação e da descentralização. Sobretudo, a atual ênfase nestes aspectos diz respeito ao fato da importância destes elementos para o cumprimento da continuidade do processo de privatização, do qual passamos a analisar o setor de infra-estrutura.

No Brasil, a redefinição da provisão dos serviços de infra-estrutura entrou na pauta do dia, em meados dos anos 90, em franca conformidade à reorientação da definição dos espaços e papéis das esferas pública e privada. Seu incremento se deu a partir da criação da Lei 8.884/94 que consolidou a concorrência no espaço nacional, seguida pela criação do Conselho Nacional de Desestatização (CND), mais a criação do Programa de Estímulo à Privatização Estadual (PEPE) e a do Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal dos Estados, com o objetivo de promover a recuperação da capacidade de investimentos em áreas de “interesse social”.

Diferente das formas de transferência do setor produtivo estatal para a esfera privada, a particularidade dos serviços públicos é a de que, nesse movimento, o Estado não perde a sua visibilidade perante a sociedade. A maior ou menor intervenção da ação estatal, bem como a sua ausência, tanto são perceptíveis quanto são passíveis de questionamentos (VELASCO JÚNIOR, 1997b). Observa-se então que esse processo não exime por completo a “presença” do Estado, mas redefine a sua atuação, entre outras, no sentido da reelaboração da estrutura regulatória ou ainda na provisão de serviços menos atrativos ao setor privado e que justifiquem uma intervenção estatal.

Por sua vez, o processo de transferência, no âmbito dos serviços de infra-estrutura, está pautado na crença de que a reversão da queda de investimentos nesse setor requer a mobilização de capitais privados, haja vista o quadro de “debilidade” do Estado brasileiro, em meio a um mar de crises. A particularidade da transferência desses serviços para o setor privado é que não se trata apenas a elaboração de um protocolo que permita a venda de ativos ou a concessão dos serviços, mas de permitir simultaneamente a redefinição do marco regulatório e a recriação dos padrões de financiamento. Ademais, envolve aspectos complexos da questão federativa, porquanto tais serviços têm sua competência constitucionalmente distribuída nas demais esferas estatais (PICCININI, 1996).

De fato, a redefinição da provisão dos serviços públicos implica *transferência seletiva* de alguns deles para a esfera privada. Segundo Piccinini, (1996), esta transferência tem se realizado nas seguintes formas: 1) venda de ativos; 2) transferência da gerência de ativos e atividades existentes; e, 3) concessão da provisão dos serviços do poder público para a esfera privada. Atribuem-se as razões desta seletividade ao fato de que ao capital privado interessa apenas os setores de maior atratividade (eletricidade, distribuição de gás e telecomunicações). Desse modo, pensava-se que a “correção” deveria ser feita mediante a adoção de normas e regras que se traduzisse na criação de um ambiente de confiabilidade (minimização dos riscos) e garantia de retorno, para induzir o investimento privado. Assim, a busca por alternativas de financiamento e a reelaboração do marco regulatório ganharia uma maior preocupação. Com efeito, conforme veremos adiante será a linha da reestruturação dos serviços e infra-estrutura, em geral, e, em particular, do setor de saneamento.

Sobretudo, a relevância da questão do financiamento do setor de infra-estrutura tem sua origem no problema da escassez do crédito (como foi visto na análise da crise do Planasa). A reversão dessa situação, considerando-se as dificuldades dos governos quanto a provisão do financiamento, entre outros aspectos, vem se orientando pela construção de parcerias com o setor privado. Esta tem por objetivo a canalização de poupanças privadas diretamente aos tomadores privados de risco; haja vista se considerar [*a priori*] que estes farão investimentos de longo prazo em infra-estrutura (GARCIA, 1995 – grifo nosso).

Isto impõe o desafio de configurar novos instrumentos financeiros e novas instituições. Significa então uma tentativa de **ruptura** com o modelo tradicional de financiamento, via aumento da arrecadação tributária ou emissão de títulos da dívida pública (*bond markets e mercado acionário*). Nesta perspectiva, Bonelli e Pinheiro (1994) argüiram que a incerteza de

que os mercados de capitais *de per si* viessem proporcionar o financiamento adequado para os investimentos em infra-estrutura, associada a exigência de vultosos investimentos iniciais sem previsão de retorno imediato, têm sido responsáveis por confirmar um importante papel dos bancos nacionais e multilaterais de desenvolvimento no processo de formação de capitais de infra-estrutura, nos países em desenvolvimento.

Alertos para a necessidade de os bancos públicos manterem um fluxo estável de fundos de longa maturação, Bonelli e Pinheiro enveredaram pela defesa da **poupança compulsória**¹⁴¹ como recurso de formação de capitais; defendendo também algumas transformações no sistema BNDES, a fim de adaptar suas operações para o atendimento a uma maior demanda por financiamento e a necessidade de se operar em um quadro de restrição orçamentária.

Além da poupança compulsória, Pinheiro (1994) discutia também a possibilidade do BNDES obter parte de seu *funding* (composição de fontes) por meio dos **fundos de pensão** – instituições financeiras, em geral, patrocinadas por empresas [organizações] que colhem e investem recursos de forma coletiva, para posterior pagamento de pensões a seus membros (grifos nossos).

Particularmente, a defesa de Pinheiro (1994) se pauta na possibilidade desses serem detentores de uma posição privilegiada para financiar a formação de capital. Pois, além de trabalharem com um baixo risco de liquidez, beneficiando-se de um fluxo regular de recursos e de passivos a longo prazo, eles pagam anuidades contratuais, o que implica em possibilidades de previsão quanto às retiradas do estoque de contribuição, inclusive após a aposentadoria de seus contribuintes.

Todavia, a solução de captação via fundos de pensão tinha como horizonte próximo o financiamento do investimento do setor produtivo e não o de infra-estrutura,¹⁴² haja vista às particularidades relativas a este tipo de operação. Assim, na busca entre as alternativas de financiamento para recuperação dos níveis de investimentos em infra-estrutura, na perspectiva da parceria público-privada, Moreira e Carneiro (1994) destacaram o uso do instrumental de **project finance**, na constituição de um modelo de financiamento baseado na avaliação de méritos (capacidade de pagamento comprovada pelo fluxo de rendimentos projetados; correta

¹⁴¹Contribuições de trabalhadores, firmas e consumidores para fundos de poupança, administrados pelo poder público, diferente dos impostos puros - geram direito a parte dos lucros aos contribuintes; e da poupança comum - por ser obrigatória (BONELLI e PINHEIRO, 1994).

¹⁴²Hoje os fundos de pensão têm uma forte presença no investimento das telecomunicações e energia elétrica (PREVI, 1998).

identificação de riscos potenciais e de sua prevenção e etc.). Observe-se, porém, que tal modalidade suscita a necessidade de implementação de mudanças no marco regulatório.

Com efeito, essa modalidade tem despertado interesse porquanto visava solucionar os problemas dos riscos do projeto, particularmente, nos de infra-estrutura. Os contratos em *project finance* são baseados na análise e quantificação de riscos envolvidos, objetivando a previsão de qualquer variação no fluxo de caixa do projeto, de modo a se minimizar os riscos através das obrigações contratuais. A este respeito, Garcia (1995) assinalou que a repartição de riscos se dava em ambos os lados (público e privado), inclusive entre as diversas partes privadas nele envolvidas.

Entre os principais riscos sintetizados por Garcia (1995, pág. 13) tem-se: 1) o risco de moeda (*currency risk*) – ou preço do risco cambial; 2) o risco comercial – assunção por parte dos patrocinadores/agentes privados dos riscos de produção e de demanda, no sentido de desenvolver mecanismos que libertem o governo da obrigação de “salvar” empreendimentos insolventes; 3) riscos relacionados com a política setorial do governo, dos quais destacam-se: o risco de redução do valor real das tarifas ao longo do tempo e o risco país (*country risk*) – ou risco de uma moratória unilateral que impeça a remessa das rendas dos projetos patrocinados para o exterior.

Além destes, Borges (1998) acrescentou os riscos *de caso fortuito* (causados por agentes naturais) e os de *força maior* (causados pela ação humana). A análise de Borges traz também algumas ressalvas ao uso desse instrumento, como o fato de o setor privado vir a utilizar o *project finance* para contornar os riscos de soberania (riscos de país), como meio de contornar problemas advindos de bloqueios econômicos ou daqueles provenientes do arcabouço jurídico [nacional]. Borges também ressaltou a questão da contradição relativa ao conflito de interesses entre os objetivos de Estado (fiscalização, satisfação dos usuários e continuidade da provisão dos serviços) e os objetivos dos concessionários (como os de rentabilidade e cobertura de custos políticos).

A análise do desenvolvimento dessas formas de financiamento confirma a intenção do Governo federal em viabilizar os investimentos em infra-estrutura avançando na direção da maior participação do setor privado no financiamento e na gestão, particularmente, dos serviços de transporte, energia, telecomunicações e saneamento. Neste movimento, pode-se observar avanços significativos na privatização de segmentos tidos como “de peso”, no

âmbito desses serviços.

Com efeito, Rigolon e Piccinini (1997, pág. 29) demonstraram que a privatização tem avançado simultaneamente em todos os segmentos do setor de infra-estrutura, tendo gerado (até dezembro de 1997) receitas totais da ordem de R\$ 22,6 bilhões. Entre 1995-97, o segmento de energia (distribuição de energia e gás canalizado) liderava o processo, em termos de valor arrecadado, tendo sido responsável pela receita de R\$ 15.265,3 milhões. Em seguida, o segmento de telecomunicações (basicamente das concessões da banda B de telefonia celular) com a soma de 5.190,1 milhões. Por fim, o segmento de transportes (contribuição da privatização da malha ferroviária e algumas rodovias) que arrecadou R\$ 2.248,9 milhões.

A “ausência” da participação do segmento de saneamento básico deve-se ao fato de que as transferências para iniciativa privada vêm avançando timidamente por meio de concessões outorgadas pelos municípios, principalmente em São Paulo (MALTA e PRESTES, 1997). No plano estadual, estava prevista a privatização da Cesan (ES), cujo edital foi publicado. Em Minas, ensaiou-se a possibilidade de abertura ao capital da Copasa, que não avançou, haja vista o desestímulo causado pelo pronunciamento do Governador Itamar Franco descartando qualquer interferência de eventuais sócios no comando da estatal (RODRIGUES, 1999).

Porém, o processo de proporcionar ao setor privado a assunção da execução de projetos em infra-estrutura não poderia se esgotar apenas na arregimentação do capital privado, em favor da desoneração das contas públicas. Isto remeteu à Administração Pública uma responsabilidade maior no momento de configurar o novo marco regulatório (PRADO, 1996; RIGOLON, 1997), cuja modelagem tem em vista a desmontagem dos monopólios naturais e a regulação das alternativas de competição. Para tal, enfatizava-se dois aspectos: a escolha de instrumentos que incentivassem a eficiência produtiva e alocativa; e a independência das agências reguladoras (RIGOLON, 1997).

O estímulo à competição nos mercados de infra-estrutura é uma experiência relativamente nova. Tem como objetivo a busca de redução das tarifas e a elevação (melhoria) da qualidade dos serviços, na expectativa do aumento dos investimentos, pela entrada do capital privado. Além disto, parece visar a desconstrução da crença de que tais objetivos só sejam alcançados por meio da estrutura de monopólio. Assim, vem se observando uma busca pela construção de mecanismos de regulação que viabilizem a minoração das “imperfeições” desse tipo de estrutura de mercado.

A desconstrução das estruturas monopolísticas abrange, por sua vez, as concessões do serviço público e o arrendamento. Neste contexto, o esboço do contrato de concessão assume o status de proporcionar o estabelecimento do marco regulatório específico ao setor que se pretende regular. O contrato é um instrumento complexo que visa combinar a maximização do bem-estar do consumidor, condicionada ao problema do retorno atrativo para o investidor. Assim, sua composição abarca diversos elementos interdependentes, quais sejam: valor e prazo da concessão, fixação das tarifas, das condições de financiamento e demais direitos e obrigações constituídos durante e após a vigência do contrato (RIGOLON, 1997, pág.127).

Pode-se deduzir então que ele visa a criação de um ambiente de relativa estabilidade (regras fixas e conhecidas), provavelmente no sentido da redução dos riscos cujos exemplos foram vistos na descrição do modelo de financiamento de *project finance*. Neste contexto, pode-se afirmar que a importância e o papel da regulação vêm se definindo na perspectiva do desenvolvimento de mecanismos de controle de riscos e de acesso ao mercado de infraestrutura.

A regulação, por sua vez, vem sendo exercida por meio das **Agências reguladoras**. Estas são responsáveis pelo êxito do cumprimento dos objetivos da regulação, por meio dos seguintes instrumentos: estabelecimento de tarifas, das quantidades, das restrições à entrada e saída de empresas (definição do tamanho do mercado) e dos padrões de desempenho. O exercício da regulação requer ainda a ênfase na necessidade de independência legal e real dessas agências, que envolvem as dimensões de: decisão (ou resistência às pressões de grupos de interesse no curto prazo); de escolha dos instrumentos adequados para efetivar a regulação; e, financeira (RIGOLON, 1997).

Percebe-se que as Agências reguladoras estão sendo pensadas para funcionarem como organismos independentes (autônomos) e setorialmente especializados, que também exercerão uma certa função de planejamento. Isto pode ser visto pelo perfil dos exemplos já implantados: Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel) que, além da regulação do setor se responsabilizará pela definição do aproveitamento ótimo das bacias hidrográficas; da Agência Nacional do Petróleo (Anp), a quem cumpre definir o objeto de concessão, a aprovação de planos e projetos de desenvolvimento e produção das concessionárias; e da Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), que deverá rever periodicamente o plano geral de outorgas e de metas para universalização desses serviços. Observe-se que as Agências devem submeter suas propostas à aprovação da Presidência da República, por meio

dos Ministérios aos quais estão ligadas. Recentemente foi promulgada a Lei nº 9.984, de 17/07/2000, que criou Agência Nacional de Águas (Ana), a qual comentaremos mais adiante

As redefinições do setor de infra-estrutura têm sido justificadas à luz da necessidade de se proceder uma efetiva redução dos custos desses serviços, em um contexto de ajuste fiscal, abertura comercial e integração regional. Nesse sentido, vários trabalhos¹⁴³ procuraram relacionar a recuperação dos investimentos em infra-estrutura à geração de externalidades positivas, basicamente às de impacto sobre as necessidades de financiamento, sobre o ajuste fiscal e sobre a performance da capacidade de gerenciamento dos serviços.

Para nós, o movimento de recuperação dos investimentos aponta para a reformulação de um novo padrão de financiamento, o qual enfatizou o papel da privatização do setor de serviços de infra-estrutura e implicou reconfiguração do marco regulatório, como modo de garantir condições de estabilidade para a captação de investimentos privados, bem como o restabelecimento dos preços reais das tarifas. Mas não fica garantido que ele tenha contribuído integralmente para a ruptura definitiva com os antigos padrões de financiamento dos serviços. Tendo visto como as mudanças do Estado e do padrão de financiamento dos serviços públicos influenciaram a concepção de um novo conceito e a forma de execução dos serviços de infra-estrutura, passaremos a analisar a reorganização do setor de saneamento.

4.4 Reforma do Estado e Perspectivas de Reorganização do Sistema Nacional de Saneamento no Brasil

No setor de saneamento, o Planasa havia gerado uma estrutura organizacional que congregava uma atuação das três esferas federativas (Governo federal, estadual e municipal), ainda que na maioria dos casos predominasse a gestão estadual (por meio das CES ou CESBs), sob controle financeiro da União, na gestão desses serviços. Isto trouxe implicações acerca do poder concedente (questão da titularidade), como também nas necessidades de reestruturação do modelo institucional, a fim de dar suporte ao reordenamento do setor a fim de se iniciar um novo marco na gestão desses serviços, contando com a iniciativa privada.

A partir da suposição de que a ausência de uma política de saneamento após o esgotamento do modelo do Planasa teria resultado em adoção de ações públicas desordenadas

¹⁴³Garcia, 1995; Pinheiro, 1996; Bernard e Garcia, 1997; Rigolon e Piccinini, 1997; Amaral Fº e Lima, 1998; Nunes e Nunes, 1998 e etc.

e desarticuladas, consideradas como incapazes de promover o adequado equacionamento dos problemas relacionados ao abastecimento de água e ao esgotamento sanitário no Brasil, o Governo federal, por meio da contratação de escritórios de consultorias e dos trabalhos dos técnicos da ESAP, IPEA e BNDES, elaborou um diagnóstico sobre o setor, visando buscar elementos para nortear as ações do Estado sobre esta matéria.

Apesar de estarem contextualizados na crise financeira do Estado, os estudos não identificam a reestruturação do setor no âmbito das estratégias de governança empresarial, referente ao plano de estabilização e reestruturação do Governo federal. Nessa perspectiva, a percepção do “interesse público”, do ponto de vista da formulação de uma política pública setorial, não se fundamenta numa consciência e intenção real de capacitar o setor para uma melhor prestação dos serviços, mas no interesse do Governo federal em reduzir os impactos fiscais e orçamentários oriundos das “ineficiências” das estatais. Nessa perspectiva, os estudos se encaminham numa direção diferenciada e, até mesmo, contrária a política recessiva.

A dimensão da universalidade e da qualidade da prestação dos serviços é incorporada ao discurso governamental, a partir da análise e do discurso dos técnicos, consultores e demais interessados na reestruturação do setor. Essa diferença será discutida no próximo capítulo, a partir da análise dos discursos dos técnicos e dos consultores contratados para fornecer subsídios para a ação governamental.

Os diagnósticos setoriais denunciavam o estado de estagnação e possível risco de regressão nos índices de cobertura existentes, bem como criticavam a incapacidade de parcela dos prestadores dos serviços se autosustentarem como organizadores eficientes e viáveis, deduzindo-se daí a impossibilidade de manutenção dos níveis de investimentos necessários para a prestação ampliada do atendimento. Neste contexto, conforme Pereira e Baltar (1995), configurava-se a necessidade de um novo marco de referência para orientar e balizar, do ponto de vista da política pública, ao nível nacional, as ações a serem desenvolvidas pelas instituições públicas e privadas no campo do saneamento.

Assim podemos dizer que a Política Nacional de Saneamento, dos anos 1990, estava referenciada na adoção de um regime concorrencial, moldado nas mudanças do padrão de financiamento das necessidades do setor público e nas modificações do marco regulatório, em princípio, comandado pelas municipalidades e cuja lógica aproxima a concepção dos serviços públicos de infra-estrutura numa perspectiva de exploração econômica.

Todavia, apesar de toda mobilização e esforço governamental, essa lógica até agora não implicou total ruptura com as formas tradicionais de criação, organização e financiamento dos serviços administrados pelo Estado. Por um lado, essa nova lógica suscita uma discussão, qual seja, a de que a exploração econômica dos serviços de saneamento básico não poderia ser tratada como uma indústria qualquer, haja vista as particularidades do setor.

Por outro lado, os problemas inerentes a esse tipo de atividade “industrial”, combinado aos reveses do ciclo de esgotamento do Plano Real, vêm obstaculizando o desenvolvimento do setor saneamento nos moldes conquistados pelos demais setores: e energia elétrica, telecomunicações e transportes, colocando em dúvida a afirmação do modelo “descentralizado”, fundado nos moldes da gestão privada. É o que passaremos a analisar.

Capítulo 5 A Reestruturação do Setor de Saneamento Básico: Contradições e limitações

No capítulo anterior, analisou-se que num momento particular de deterioração da poupança pública o mercado tornou-se o grande elemento de impulsão econômica e modelador das ações sociais. Nesse contexto, a estratégia brasileira para viabilização dos serviços públicos de infra-estrutura se focalizou na atração do investidor privado, por meio da desestatização dos serviços de infra-estrutura, justificada pela necessidade de se criar capacidade competitiva e de se buscar novos padrões de financiamento. Tais mudanças induziram a modelagem de uma nova lógica de provisão dos serviços de infra-estrutura: regulação pública e execução privada.

Nessa perspectiva, o papel do Estado passaria a ser o de regulador, ou tutor do regime concorrencial. Isto significava reconhecer que o mercado não opera no sentido da concorrência perfeita, mas tende a se concentrar e aprofundar desigualdades. A contradição do mercado livre é a de que, para ser livre, deve adotar medidas para controle do “abuso” das liberdades de uns, em detrimento do exercício da “liberdade” de outros, tendo o Estado como o administrador dos conflitos dos interesses difusos na sociedade. Tal controle está baseado na codificação de direitos. No caso de bens públicos, se focaliza na codificação dos termos de utilização ou exploração econômica do patrimônio público.¹⁴⁴

A execução privada de serviços públicos abarca o tema da delegação de serviços do estado a terceiros, justificada consoante com as necessidades de “enxugamento” do Estado, em um ambiente de crise fiscal-financeira. Desse modo, a privatização dos serviços de saneamento está inserida num contexto da busca pelo financiamento desses serviços, por meio da atração da poupança privada, segundo uma estratégia de estabilização fiscal do Estado brasileiro, a qual contempla um esforço de desestatização.

¹⁴⁴A reflexão sobre liberalismo econômico, papel do Estado e codificação dos direitos remete-se aos capítulos 2 e 3, desta tese.

A privatização dos serviços é caracterizada pela “venda” do direito de execução do serviço, por meio do contrato de concessão. Nessa perspectiva, o fato econômico deixa de ser o bem água, em si, e passa a se focalizar na sua exploração econômica, na forma de prestação de serviços de saneamento básico. O valor econômico¹⁴⁵ da água seria formado então pelas condições que determinam a prestação dos serviços de abastecimento e esgotamento sanitário (visão utilitarista), consubstanciado em uma estrutura organizacional (modelo Planasa) a qual vem sendo questionado, quanto a sua eficiência na prestação desses serviços.

No processo de valorização econômica da exploração do bem água, predominava um modelo no qual a renda de exploração da atividade advinha da remuneração da quantidade de bem, consumida individualmente, porém fixada pelo Poder público. Nesse modelo, o financiamento das necessidades de operação dos serviços era predominantemente originário das receitas próprias das companhias, transferências de recursos (do FGTS) e operações de crédito entre o Governo e as empresas estatais.

Atualmente, com as transformações dos padrões de financiamento e com a intenção de estabelecer um modelo de execução privada desses serviços, a decisão política vem sendo orientada por metodologias de análise e critérios fundamentalmente orientados para a busca da eficiência dos resultados econômicos-contábeis. Nesse contexto, os serviços passaram a ser identificados como “oportunidades de negócio”, perdendo-se a dimensão social que o qualifica como um serviço público, e as empresas estatais passaram a ser vistas como ativos e os serviços nichos de negócios para valorização do capital.

Assim, neste capítulo, procuraremos compreender como a exploração privada dos serviços de saneamento vem articulando e modelando diferentes lógicas: a distributiva, que pretende sua universalização e a da apropriação privada, bem como de que maneira é formada a codificação dos direitos de exploração e utilização dos serviços de saneamento, suas contradições e limites. Isto implica entendimento das relações entre Direito e economia e o papel do Direito econômico, como um conjunto de normas jurídicas que orientarão o Estado na promoção da justiça social e econômica.

Neste contexto, visamos demonstrar que embora a componente financeira influencie as estratégias de recriação dos padrões de financiamento dos serviços públicos e a conformação

¹⁴⁵Lembrando que as discussões sobre valor econômico nas principais correntes de pensamento econômico foram analisadas no capítulo segundo desta tese. Tais correntes se pautam no valor-trabalho e no valor utilidade. Esta última predomina nas concepções neoclássicas, as quais privilegiam o mercado como agente determinante do preço das mercadorias.

de uma “nova” lógica de provisão dos serviços públicos de saneamento no Brasil (regulação pública e execução privada), essa lógica tem seus limites estabelecidos pela natureza do fato econômico em questão (exploração privada do bem público *versus* (in)capacidade financeira do Estado para operá-lo) e pela estrutura jurídica que rege o processo de reorganização da prestação de serviços de saneamento. Esta se constitui no elemento chave para preservar natureza pública do mesmo.

5.1 Estado Concorrencial-Regulador e Direito Econômico

Dos clássicos aos liberais predomina a exaltação das liberdades econômicas, entretanto o exercício dessas liberdades prescinde de uma ação regulatória da ação de seus agentes, de restrição do uso do direito de propriedade, que extrapola os limites do mercado. Nessa perspectiva, a noção de Direito econômico se situa em face do desafio de promover as bases para garantir o ambiente concorrencial, ou seja, de proporcionar as bases por meio da quais a regulação do comportamento dos agentes é efetivada.

Nesses termos, o Direito econômico assume a aparência de codificação de normas que orientarão o Estado na promoção da justiça, no sentido econômico. O Direito econômico visa assegurar os aspectos de mobilidade, flexibilidade e revisibilidade nas relações de troca. Neste sentido, para Souza (1999, pág. 31 – grifos do autor), seu conteúdo “... *é sempre ‘econômico’, enquanto gênero, configurando a ‘política econômica’, enquanto espécie*”. Assim, o Direito econômico aparece como uma síntese entre os Direitos privado e público, incorporando a ‘ideologia constitucionalmente adotada’.

Segundo Souza, o Direito econômico utiliza-se do princípio da economicidade. Esse princípio é portador do significado da medida do econômico, ou seja, da expressão de “equilíbrio” na relação “custo-benefício”. Quanto à assunção de valores, esse princípio se baseia nos conteúdos ideológicos. Sobretudo, o termo **economicidade** significa a medida do econômico, seguindo a linha da “maior vantagem na busca da justiça”. Na ideologia capitalista, pode assumir as formas de valor político incorporando a noção de “lucro” individual ou privado. Nas ideologias associativistas, distributivistas e socialistas (coletivistas – acréscimo nosso) incorpora a noção de “lucro social”.¹⁴⁶

¹⁴⁶ Podendo assumir outros valores tais como, religiosos, estéticos, jurídicos, etc. (SOUZA, 1999).

No pensamento econômico, a noção predominante que expressa o “equilíbrio” ou a “justiça” finda por se traduzir na utilização da análise de custo-benefício. Esta, tão cara aos neoclássicos, implica utilização de parâmetros econômicos quantitativistas, os quais são questionados quanto à sua pertinência como instrumento para avaliação do benefício público. Com efeito, conforme Hanley e Spash (1993) *apud* Tavares e Lana (1998) a abordagem tradicional da análise de custo-benefício, voltada à análise de projetos relacionados com recursos hídricos, foram realizadas nos EUA, através de agências federais, como o *Bureau of Land Reclamation* e o *U.S. Corps of Engineers*, ainda no início do século vinte.

Durante a primeira fase de aplicação da ACB, os aspectos quantitativos dominavam a análise de projetos, sendo os benefícios estimados a partir de preços de mercado. Durante aquele período, a ACB foi frequentemente empregada como forma única e suficiente de análise. Entretanto, a partir de 1960, os aspectos relativos à qualidade da água passaram a receber maior atenção, ainda que concentrados na eficiência da oferta e na estimativa dos benefícios privados gerados por projetos públicos. Para Tavares e Lana, entre as deficiências da análise custo-benefício tradicional, pode-se citar:

- a. Dificuldade de incorporação de um adequado critério de equidade aos impactos incidentes sobre indivíduos;
- b. Presença de questões complexas relativas à distribuição de renda;
- c. Consideração inadequada de impactos ambientais, ou incidentes em fatores não inclusos nos mercados convencionais;
- d. Considerar que os custos e benefícios não podem ser tratados em uma base comum de valoração;
- e. A realização da análise e o julgamento dos resultados dos projetos e políticas públicas têm a mesma origem (poder público), comprometendo os critérios de abrangência e imparcialidade;
- f. Influência de critérios de decisão políticos, no planejamento em macro escala, que geralmente não são contemplados na ACB;
- g. Tendência para monetarizar os benefícios extra-mercado (tratamento objetivo), mas não os custos (tratamento subjetivo);
- h. Deficiência na sistematização para ponderação dos impactos;
- i. Como os políticos e planejadores estão mais habituados ao tratamento de valores monetários, o uso combinado de valores monetários e não-monetários pode conduzir a uma discriminação contra esses últimos, tanto durante a análise em si, quanto durante seu julgamento;
- j. Valores mais altos da taxa de desconto discriminam os interesses das gerações futuras;
- k. Considerar que mesmo os preços de mercado não estão isentos de distorções

(diferenças entre valor e preço), principalmente em países em desenvolvimento;

1. Observar que a aplicação da ACB, ao nível de projetos isolados e não de políticas, impede a consideração de efeitos totais e cumulativos.

Particularmente, a preocupação com os aspectos qualitativos levou a se buscar a inclusão dos benefícios intangíveis relacionados à geração de benefícios públicos. Por sua vez, isto implicou desenvolvimento de outras técnicas de análise.¹⁴⁷ Observe-se que, apesar de posicionarem-se criticamente, Tavares e Lana não negam o valor da ACB como instrumento auxiliar na tomada de decisão para a gestão dos recursos hídricos, mas questionam a sua insuficiência como critério único de análise (*id*).

No âmbito da busca por critérios e métodos de alocação de recursos, Carrera-Fernandez e Garrido (2002) defendem uma metodologia de formação de preços para o uso de recursos naturais baseada em critérios de eficiência econômica que não minimizem os custos sociais, ou custos que a sociedade paga pela produção do bem público. Eles criticaram o trabalho de Lana e Pereira (1976) considerando-o como método *ad doc*, uma vez que ele não utiliza qualquer postulado estabelecido no seio da teoria econômica utilitariana.

Nessa perspectiva, esses autores negam a discussão sobre valor de uso, por considerar seu cálculo rico em ambigüidades e subjetividades, as quais dão margens a mensuração de custos de oportunidade diferenciados, dificultando a racionalização ou determinação dos preços/custos. Desse modo, eles se concentraram no valor de troca reduzindo a problemática ao âmbito das condições da demanda e da oferta. Assim, na inexistência de mercados de água, bem como de informações estatísticas que pudessem estimar diretamente o valor que os usuários estivessem dispostos a pagar pelo bem, eles buscam superar o problema com base na tradição da teoria neoclássica, ainda que admitindo o grau de subjetividade que permeia esse corpo teórico.

Em nome da racionalidade, Carrera-Fernandez e Garrido propõem a distinção de uso da água nas categorias bem e serviço final (consumo). Com isto tem-se um ajustamento do

¹⁴⁷ Análise custo-efetividade (ACE) que visa buscar o atendimento de um determinado objetivo ou padrão em vez da valoração monetária dos benefícios. Consiste no estabelecimento de um determinado objetivo (em geral o menor custo), para depois se analisar as diferentes alternativas disponíveis para alcançá-lo. Uma variação dessa abordagem é aquela em que existe um conjunto de objetivos que devem ser considerados, a fim de escolher qual o que deve ser buscado, conhecendo os custos de cada um. Na análise de custo-benefício ampliada (ACBA) atribui-se valores monetários às externalidades ambientais, para empreender uma abrangente análise de bem-estar social. Além dessas, tem-se a análise multicritério (AMC) e multiobjetivo que consiste em definir diferentes grupos de critérios para avaliar o desempenho relativo das alternativas em relação aos aspectos considerados, que representam os diferentes objetivos que se busca atender e que podem ser conflitantes (concorrentes) entre si (TAVARES e LANA, 1998).

enquadramento da valoração do bem nos moldes adequados aos métodos de cálculo no âmbito das teorias microeconômicas. Nesse sentido, o bem água é destituído de seu valor social enquanto bem universal e submetido ao cálculo de um valor econômico de mercado.

O problema de se tomar essa perspectiva como orientadora da codificação de direitos de consumo de água é que ela considera os serviços de saneamento como qualquer outro serviço industrial e os usuários da água como consumidores como em qualquer outro bem de mercado, nos moldes da ética utilitarista, que é excludente (vide capítulo terceiro dessa tese). Além disto, ela está voltada para operacionalização de criação de certificados negociáveis no âmbito da formação de um mercado de direitos de uso da água (outorga).

Assim, do ponto de vista da exploração econômica dos serviços de saneamento, deve-se ponderar que esse instrumento se destina as operações entre “grandes” consumidores (agricultura e indústria), porém com conseqüências para o consumo doméstico, em termos de estabelecimento do preço das tarifas e exclusão social. Ainda que se avance em termos do problema da tarifa social, o caráter de exclusão social se configuraria pela não universalização dos serviços, devido a fatores tais como restrições tarifárias e outras referentes ao padrão de financiamento dos serviços, seja ele por meio do crédito público ou privado.

Em geral, podemos afirmar que o problema da metodologia da análise custo-benefício remete-se ao fato de que tais análises estão orientadas para a busca pelo menor preço, como fator de eficiência econômica-financeira. Entretanto, ainda que este requisito, como suporte da tomada de decisões, não se traduza necessariamente no melhor ou mais apropriado instrumento para dirigir a reorganização do setor de saneamento, ele tem sido utilizado recorrentemente para subsidiar ações e construir estratégias de remodelação do setor, haja vista o problema dos custos em relação ao incremento orçamentário das necessidades de investimentos.

No caso da modernização do setor de saneamento brasileiro, o fundamento da medida do econômico, seguindo a linha da “maior vantagem na busca da justiça”, foi inicialmente baseado no trabalho de Diomira Faria (1995), sobre o uso do método de avaliação contingente. Este estudo tem caráter de introdução dessa metodologia de avaliação econômica para priorizar áreas-objeto de intervenção com projetos de saneamento e para estimar mudanças no bem-estar da população.

Segundo Carrera-Fernandez e Garrido (2002, pág. 158), o método da análise

contingente (MAC) procura aproximar os agentes econômicos do mecanismo de mercado, por meio da simulação de ofertas no qual o entrevistador personifica o papel do vendedor, relacionando a oferta do bem ao maior preço possível. Esse método foi aperfeiçoado por Hanemann (1984) *apud* Carrera-Fernandez e Garrido (2002), para possibilitar a tradução em valores monetários das mudanças no bem-estar dos indivíduos relativo a bens e serviços não ofertados em mercados formais.

O MAC pode ser operacionalizado em duas formas: como pergunta aberta sobre a disponibilidade a pagar por um bem/serviço em questão; ou através da técnica binária do “sim ou não”. Para Carrera-Fernandez e Garrido, o MAC apresenta desvantagens de custo, além de se limitar ao valor que os usuários estariam dispostos a pagar, valor, que para eles, é subavaliado pelos próprios usuários. Além disso, eles afirmam que a cobrança pelo uso da água, com base no MAC, não está vinculada ao plano de investimentos programados para uma bacia, no que diz respeito à expansão da oferta de recursos hídricos ou melhoria da qualidade desses recursos. Além disso, não estabelece garantias que os recursos necessários para cobrir os investimentos do sistema hídrico viessem a ser arrecadados de fato.

De opinião oposta quanto ao uso desse instrumento, Farias (1995) afirmava que, ao serem traduzidas em valores monetários, as mudanças (de bem-estar dos indivíduos – acréscimo nosso) deveriam permitir análise da viabilidade sócio-econômica de projetos, como também a construção de indicadores que pudessem nortear a tomada de decisões no setor. Desse modo, particularmente, o método se apresentaria como um indicador de prioridades quanto à necessidade e hierarquização de investimentos a serem realizados.

Entretanto, Farias admite que essa metodologia apresenta alguns problemas referentes à elaboração de uma estrutura de preferências, baseada na aplicação de formulários, bem como no comportamento estratégico do entrevistado, quanto à revelação da sua disposição a pagar pelo uso do bem, e no caráter hipotético que obstaculiza a mensuração ou cálculo do benefício pelo entrevistado. Nessas circunstâncias ela propõe a associação desse método a outros, a fim de superar as inconsistências dos instrumentos de análise.

Observe-se que o pressuposto subjacente ao critério econômico e seus métodos de cálculo de análise de bem-estar fundamentam-se na constatação de que, da mesma forma que se verificava a carência de saneamento básico no país, também se verificava a escassez de recursos para suprir essa necessidade. As verbas orçamentárias destinadas ao setor

apresentam-se declinantes e cada vez mais escassas, para uma demanda que crescente. Além disto, observava-se que os órgãos que concedem financiamentos internacionais exigem estudos e análises que priorizem áreas carentes, consideradas áreas-problema em relação ao objetivo de universalização do serviço.

Em que pese os esforços de aperfeiçoamento do método e as recomendações do trabalho de Diomira Faria, observa-se que o estudo parte do pressuposto da tendência de declínio dos recursos orçamentários, sem questionar sua origem, como também segue uma orientação (necessária) de reabilitação do preço real das tarifas. Contudo, enquanto diagnóstico, o estudo compõe (juntamente com outros)¹⁴⁸ um perfil econômico financeiro do mercado dos serviços de saneamento básico, ainda que sem definir necessariamente se a serviço ou não de endossar ou subsidiar a privatização do setor,¹⁴⁹ posto que, em princípio, se orienta para identificar prioridades, necessidades de financiamento e o grau de elasticidade da tarifa.

Todavia, observe-se que o problema da economicidade (determinação do justo) muda ao mudar o discurso do plano econômico para o político. Com efeito, no âmbito da defesa de uma gestão racionalizada, o sr. Walder Suriani, Superintendente Executivo da Associação Nacional das Empresas de Saneamento Básico Estaduais (Aesbe), denunciava o estrangulamento do setor, criticando as regras do modelo de financiamento vigente. Segundo Suriani, em conformidade com as regras então vigentes, apenas oito empresas estaduais teriam condições de acesso aos recursos financeiros, sendo que, entre essas oito, apenas cinco delas teriam capacidade de endividamento e condições de conseguir empréstimos, devido ao contingenciamento de recursos que afetava (e ainda afeta) o setor (BIO, 2003).

Nessa perspectiva, Suriani acusava que, apesar da existência de recursos, os critérios para liberação desses constituíam obstáculos aos cumprimentos das metas para atendimento das reivindicações das demandas municipais. Segundo Suriani, *“existem recursos e as companhias estaduais estão pagando seus compromissos. E mais temos um faturamento/ano de R\$ 9 bilhões e, portanto, capacidade de endividamento. Os números falam por si só e indicam que a equipe econômica poderia reanalisar os critérios que norteiam esses financiamentos”* (BIO, 2003, pág. 34). Assim, pode-se observar a existência de critérios não-econômicos, ou pelo menos, a ausência de critérios supra-setoriais que norteiam as decisões

¹⁴⁸ ISPN (1995); ALIANÇA PESQUISA E DESENVOLVIMENTO (1995); MOITA *et. al.*(1998); MPO/SEPURB (1998), etc.

¹⁴⁹A defesa da privatização encontra-se mais visível nos trabalhos de modelagem institucional do setor.

orçamentárias e que causam entraves ao desenvolvimento desse setor.

Desse modo, a diferença entre os discursos (econômico e político) impõe a necessidade de se buscar um conceito de economicidade que supere as vantagens econômicas microempresariais. Assim, para além do problema da natureza quantitativista dos instrumentos de valoração econômica e produção de bem-estar, no âmbito da conformação do conceito de economicidade, não podemos perder de vista a observação de Souza (1999) sobre o significado jurídico da economicidade. Para ele, no Estado de direito, a medida do significado econômico é determinada pela valoração jurídica atribuída pela Constituição (Código) ao fato da política econômica, o qual é objeto do Direito Econômico.

Particularmente, em Constituições plurais, a valoração jurídica está ligada a referências susceptíveis dentro de uma mesma ideologia. Estas últimas pressupõem a convivência de diferentes teorias ou doutrinas econômicas até mesmo antagônicas, que devem ser submetidas ou disciplinadas ao Direito vigente (*id.*). Isto suscita questionamentos acerca das influências das normas (marco regulatório), quanto das convicções personalistas do julgador sobre as decisões, ou seja, põe em cheque a ‘neutralidade’ da formulação e conseqüente execução dos direitos, no âmbito das decisões sobre dotações orçamentárias, as quais se pautam nas expectativas quanto ao desempenho econômico geral e não nas necessidades específicas do setor saneamento.¹⁵⁰

Nessa perspectiva, a objetivação do direito ao saneamento tem como limite o fato dela estar sempre condicionada aos objetivos da política econômica do Governo federal, que por sua vez encontra-se orientada para gerir o problema da estabilidade fiscal do Estado. Desse modo, se num primeiro momento a política econômica do Governo federal criou um ambiente agressivamente mais favorável à privatização e mercantilização dos bens e/ou serviços públicos, ela também não dispunha de um marco regulatório que pudesse efetivar na prática esse modelo de prestação de serviço.

Nessas circunstâncias, fatores como a ausência de um arcabouço jurídico, que legitimasse e viabilizasse a mudança do modelo estatal para o da execução privada dos serviços de saneamento, acompanhada dos percalços da gestão da estabilidade da economia brasileira, fariam por anular a “oportunidade” de mudança impositiva do modo de gestão, agudizados pela recorrente “indisponibilização” ou escassez de recursos financeiros, como

¹⁵⁰A questão das ideologias do Direito foi discutida no segundo capítulo desta tese.

será visto nas seções adiante, neste capítulo.

Todavia, isso não implicou um rechaçamento do programa de privatização do setor saneamento. Apenas apontou para uma mudança na estratégia de viabilização desestatização desse setor. Com efeito, segundo o artigo Nassif (2003), sobre o modelo de saneamento, por um lado, observa-se que o Bndes manteve (e ainda mantém) a posição de privatizar as empresas, entendendo que sua modelagem deve contemplar a cobertura da área atendida e a modicidade tarifária. Por outro lado, a posição do Presidente Francisco Gros, apontava para uma mudança no entendimento da pertinência de se financiar as compras das estatais, como forma de aumentar o valor (de venda) dessas mesmas companhias.

Segundo Gros *apud* Nassif (2003), a não ser que o Conselho Nacional de Desestatização decidisse o contrário, “... o BNDES não vai mais financiar as compras. Mas pretende continuar atuando como assessor de governos estaduais e prefeituras para ajudar a contratar consultores e vender as companhias”. Além disso, Gros ponderava que existiam diversos modelos de privatização e não dava “... para maximizar todas as prioridades: conseguir preço alto pela concessão, investimentos pesados e tarifas baixas” (*id./ib.*). Desse modo, a expectativa de Gros é que o modelo das próximas privatizações venha privilegiar o máximo de investimento (população atendida) com as menores tarifas possíveis.

Ora, a decisão de disponibilizar ou não recursos para financiar as vendas das estatais, em que pese a autonomia relativa do Bndes, a decisão de financiar está vinculada não apenas à disponibilidade orçamentária e prioridades dessa instituição, mas também pela sua funcionalidade a execução dos programas de governo, na área de desenvolvimento econômico e social. Além disso, deve-se considerar que essa disponibilidade era oriunda do programa de desestatização orientado para a estabilização fiscal e partia do pressuposto de que os estados e/ou municípios estariam interessados em negociar a rolagem de suas dívidas com a renda das vendas das companhias de saneamento, desconsiderando, entre outros os problemas, a questão de ordem jurídica acerca da definição da titularidade e outros impasses regulatórios.

Entretanto, tendo em vista que a disponibilidade de recursos (inclusive financeiro) para promover a desestatização da execução desses serviços desencadeou um movimento de pulverização do sistema, com riscos sobre a geração e apropriação de receitas oriundas da venda das companhias, o problema da ausência do marco regulatório passaria a comandar o processo de reestruturação do setor, sob o controle da União. Isto implicava que ela passasse a

dirigir o processo de descentralização funcional e organização da prestação desses serviços.

Particularmente, o desenvolvimento do marco institucional tem o papel de realizar a operacionalização jurídica do termo economicidade, no âmbito da definição dos direitos econômicos e sociais. Isto implicou esforços para refletir a requalificação do processo de reestruturação do setor, da função de contribuir para estabilização fiscal do Governo, incorporando-a ao cumprimento de sua função social.

A conscientização da ausência da definição do marco regulatório, ou operacionalização jurídica do termo economicidade, é formada no âmbito da codificação dos direitos de exploração econômica dos serviços de saneamento. Desse modo, atribui-se que, apesar das pressões econômicas-financeiras do Governo federal, na gestão do Presidente Fernando Henrique Cardoso, o programa de privatização não logrou o esperado êxito ocorrido nos demais setores, devido à ausência do marco regulatório, ou seja, a codificação dos direitos de exploração econômica (industrial - no sentido organizacional) dos serviços de saneamento. Entretanto, para nós, a ausência do marco regulatório é uma causa parcial. A estrutural é a deficiência crônica nos termos da dependência do crédito para realização dos investimentos.

O movimento de codificação dos direitos também oferece uma base para se entender o porquê de, apesar do discurso de rechaçamento ao chamado “modelo centralizado”, a União se colocaria no comando e na disputa pela reestruturação do setor e, por conseguinte, controlar o processo de privatização, por meio da regulamentação do Artigo Constitucional nº 175. Nessa perspectiva, se esboçaria o problema da titularidade, ao qual se atribuía a razão do atraso no marco regulatório. Todavia, se observaria que a descentralização do serviço não implicaria municipalização do mesmo, haja vista que a descentralização funcional está inserida no arranjo federativo e sua funcionalidade sistêmica, a qual tem sido articulada no sentido do controle fiscal do Estado. A citação a seguir, visa fundamentar essa linha de raciocínio.

Na Secretaria de Política Econômica da Fazenda há um Grupo de Trabalho coordenado por Edward Amadeo, incumbido de chegar a um entendimento sobre as duas principais questões de ordem institucional e jurídica: titularidade entre Estado e municípios e a questão de qual o espaço do setor (especialmente da União). Há toda uma reflexão sobre projetos de lei que tramitam no Congresso, de autoria de José Serra, Paulo Hartung e Adolfo Marinho, entre outros, tentando a consolidação.

Sem a regulação, está ocorrendo uma privatização perversa, com muitos municípios montando modelos estapafúrdios de vendas de concessão. Daí a necessidade de definir requisitos básicos para apoiar ou não uma privatização da área.

Nesse jogo, há dois movimentos claramente definidos. Há governos estaduais e

municipais querendo utilizar a privatização para acertar as contas e arrumar algum dinheiro. E outro de grandes grupos internacionais que advogam a venda em bloco, porque ai teriam mais cacife que os grupos nacionais. Na outra ponta, há o chamado G4, grupo de construtoras médias nacionais que se anteciparam e obtiveram algumas concessões municipais. Obviamente são a favor das concessões municipais pulverizadas.

A questão é que nas regiões metropolitanas concentram-se 95% do faturamento das companhias. Se se separa essa parte o que fazer com o osso? Quem irá bancar? Daí a necessidade de um planejamento integrado, diz Terezinha Moreira.

A discussão do GT é sobre como seria o período de adaptação ao novo modelo, já que os investimentos estão paralisados no setor. O contingenciamento de crédito ao setor público esse desperdício decorrente da visão meramente contábil da economia, tem impedido que as empresas públicas de captar recursos de financiamento. Recursos do FGTS estão parados por falta de tomadores.

É hora de definição rápida porque o tema envolve mortalidade infantil e índices de saúde da população (NASSIF, 2003).

A citação anterior denota a necessidade de criação de instrumentos de controle jurídico, por parte da União, para comandar o processo de exploração econômica privada dos serviços de saneamento, haja vista que contraditoriamente ao que se pregava, a privatização das companhias de saneamento estava se realizando, mesmo na ausência da regulamentação, por parte da União, dos Artigos 22 e 175, da Constituição Federal, que diz respeito à organização dos serviços de saneamento, devido às ambigüidades do texto constitucional.

Desse modo, afirmamos que o problema residiria no fato de como controlar a privatização, para atendimento, não das necessidades microeconômicas, mas a macroeconômicas, ou seja, orientada para o desempenho da política econômica do Governo federal. Dessa forma, a União poderia articular os interesses difusos de agentes nacionais e internacionais, ao seu próprio interesse, para viabilizar as concessões, nos moldes da combinação dos fatores da maior vantagem da venda, capacidade de realizar investimentos e modicidade tarifária, porém em conformidade com a política econômica vigente.

O artigo de Nassif também denuncia a estratégia de contingenciamento do crédito ao setor público, no contexto de ênfase na modelagem do modo de prestação privada desses serviços causou. Ainda que tenuamente, o artigo focaliza a presença de alguns agentes econômicos, sem mencionar o interesse do usuário subtendido que esse seja o de modicidade tarifária e universalização do serviço.

Em face ao problema de atendimento imediato dos serviços, em meio aos interesses econômicos individuais de empresários e governos, o autor encerra o artigo fazendo um apelo para o fato social, que confere o caráter público aos serviços de saneamento, o qual está

associado a dois direitos humanos inalienáveis, qual sejam a vida e a saúde. Isto nos remete a um esforço de entendimento da codificação dos direitos na exploração econômica de serviços públicos, cuja efetivação constituirá a legislação (código) que regulará a prestação desses serviços.

5.2 A Codificação dos Direitos na Exploração Econômica dos Serviços

A codificação dos direitos de exploração econômica de serviços públicos implica assumir a importância da Ciência econômica sobre o “ato” e o “fato” econômico que o Direito vai disciplinar, tomados pelo prisma da política econômica. Isto significa que a formação dos juízos de valores estará fundamentada nos princípios teóricos da Ciência econômica, ou seja,

(...) a Economia ‘dirá’ ao jurista o que ‘é’ economicamente ‘certo’. Mas dirá de tal modo, fundamentado em tais princípios teóricos que o jurista, utilizando-se da afirmação ‘econômica’, possa realizar ponderações, comparações, prever conseqüências, aquilatar prejuízos sacrificios pessoais e sociais e, ao fim de tudo isto, chegar a uma conclusão, que tanto pode corresponder, como se sobrepor ou distanciar-se daquele ‘econômico’, pois sua missão é a busca do ‘justo’. Sua decisão será baseada no princípio da ‘economicidade’, que é mais amplo e diversificado do que o simples ‘certo’ econômico (SOUZA, 1999, pág. 71).

Desse modo, a justificativa econômica é legitimadora do “direito” e o “justo” é definido em termos da relação de equilíbrio, mas conforme o referencial conceptual da ideologia predominante, nas instâncias onde o Direito é moldado. Isto requer necessariamente retomar a questão ideológica, particularmente a da produção do pensamento econômico, na formação dos juízos de valores, bem como a estrutura política que formula e implementa o “direito”.

Nessa perspectiva, vale a pena investigar de que maneira o Direito ao uso dos serviços de consumo coletivo são passíveis de serem constringidos em face da justificativa econômica. Especificamente, isto implica refletir sobre os limites da influência do padrão de financiamento e da seleção das normas jurídicas que ordenarão ou disciplinarão as relações entre usuários e prestadores dos serviços de saneamento. Tais questões são passíveis de serem respondidas por meio do entendimento da reordenação do setor e no entendimento ou conceito de serviços de saneamento como um serviço público. Isto é sujeito ao Direito público e não ao jogo do mercado, conforme ressaltado por Alves (1998), a ser visto adiante.

Em relação ao caráter econômico dos serviços de água potável, Cuervo (1997) defende a necessidade de se superar o enfoque microeconômico, como suporte para o desenho institucional desse setor. Nessa perspectiva, Cuervo se baseia no conceito do caráter coletivo

dos serviços de abastecimento de água. Para Cuervo, esses serviços estão definidos em um duplo sentido. Pois, eles exigem uma resposta organizada da sociedade, atendendo a diversas formas de prestação (coletivas, públicas, privadas, comunitárias, mistas). Além disso, eles se orientam para construção e manutenção de bens cujo consumo é coletivo e não individual.

Para Cuervo, a gênese da exploração econômica do bem água se explica pelas mudanças ocorridas nas maneiras de satisfazer essa necessidade básica. Essas mudanças são determinadas por fatores básicos, quais sejam, a escassez, provocada pela aglomeração populacional, a densidade e a capacidade natural de absorção dos impactos daí derivados. Cuervo também observou que as técnicas disponíveis de abastecimento se modificam na medida do crescimento e grau de concentração da população. Desse modo, as técnicas e as características dos recursos naturais se combinavam redefinindo permanentemente o tipo e a dimensão da escassez, bem como a resposta social organizada para supri-la.

Sobretudo, para Cuervo, o aumento populacional estabelece novas necessidades para padrões de produção e consumo. Nessa perspectiva, na esfera da produção, estabelecem-se condições propícias para a formação de monopólios. Por sua vez, a esfera da distribuição conforma as condições coletivas de consumo, por meio da provisão dos meios para garanti-las. Por fim, na esfera do consumo, se apresentam condições específicas que limitam a operação do preço, como mecanismo de racionalização e ferramenta de exclusão. Desse modo, Para Cuervo (1998, pág. 2), “... *en el campo de la regulación económica general y de los principios de asignación de recursos la formación del precio del agua no corresponde con su verdadero valor social*”.

Em relação às peculiaridades da oferta, Cuervo analisou que o caráter monopólico remete-se às restrições da livre mobilidade dos fatores, além das condições de reprodução do bem e das características e disponibilidade dos meios tecnológicos de sua exploração e distribuição, que também envolve os custos da componente transporte, ou seja, mobilidade entre fonte de captação e unidade de uso. Assim, para Cuervo, as condições de produção têm essencialmente um caráter monopólico. Por sua vez, as condições de distribuição conformam as restrições que garantem o consumo coletivo. Por fim, especificamente, na esfera do consumo se dá a limitação da utilização da gestão do preço como mecanismo de racionalização econômica, por causa da (natureza da forma) exclusão.

Para nós, essa particularidade é que se constitui em objeto do direito, porquanto o bem

água não se constitui em qualquer mercadoria, cuja utilidade pudesse advir meramente do mecanismo de troca, no âmbito do mercado. E é esta característica que define uma contradição básica do modelo de exploração privada, em face da impossibilidade de que a justiça social pudesse ser alcançada apenas por meio da racionalidade econômica,¹⁵¹ ou seja, apenas por meio da ação regulatória do mercado, particularmente em sociedades cuja renda *per capita* é muito baixa e onde a organização das unidades de produção-distribuição desse bem é dependente de subsídios ou outro mecanismo de compensação tarifária. Esse entendimento é importante na modelagem jurídica institucional da reestruturação do setor e está no cerne das discussões sobre financiamento dos serviços.

Por sua vez, na tentativa de interpretar uma justa codificação do direito, Alves (1998) diferencia os serviços públicos dos privados, ainda que reconheça seu caráter de bem econômico escasso. Para ele, tais serviços obedecem a parâmetros de natureza política e não de mercado, referentes aos aspectos de oportunidade e conveniência de serem prestados em determinadas condições que na maioria dos casos não caracterizam a atividade econômica. Desse modo, incorporando o debate sobre a classificação de serviços,¹⁵² Alves defende que os serviços públicos podem ter diferentes modos de prestação, atendendo as necessidades coletivas, conforme a maneira conjuntural de abordar a realidade social, em determinado momento histórico.

Entretanto, considerando-se que o sistema econômico é o de livre empresa, para Alves (1999, pág. 19) a questão imposta remeter-se-ia ao desafio de se saber:

Como pode haver equilíbrio entre as funções do Estado, enquanto produtor de serviços públicos, e pelos os quais se legitima, e as da sociedade civil, enquanto produz os bens de mercado, dentro do princípio da livre-concorrência. O Estado quando atua na manutenção das relações de mercado, não pode deixar de consignar e proteger a polaridade do sistema entre o capital e o trabalho. E esta polaridade envolve a reprodução do capital e do trabalho. A reprodução do capital e do trabalho tem sua base fundada no processo distributivo, ou seja, na justiça econômica distributiva, além da comutativa. A justiça distributiva diz respeito ao atendimento a população menos favorecida e tem nos serviços públicos uma maneira de atenuar, em algum grau, as distorções e distâncias sociais. Isto implica a necessidade de diminuir as desigualdades regionais e sociais que demandam a atenção especial do poder público.

Conforme Alves, a promoção da justiça social não poderia ser alcançada apenas por meio da ação regulatória ou controladora do Estado sobre a sociedade. Ela exige também a

¹⁵¹Presente tanto no pensamento de Smith, quanto no de Mill, vide capítulo segundo desta tese.

¹⁵²Vide capítulo segundo, desta tese.

ação material interventora para a promoção social, cuja consecução se realiza por meio da prestação de serviços públicos, entre outros meios e tarefas. Para ele, a distinção entre atividade econômica e serviço público não reside na natureza das coisas, mas do modo como a satisfação das necessidades coletivas é considerada em determinada conjuntura histórica. Tal consideração advém dos conflitos de interesses entre o capital e o trabalho.

Entretanto, Alves pondera que, do ponto de vista da dogmática jurídica, essa distinção é vista como uma necessidade de buscar uma função operativa dos conceitos jurídicos, a fim de caracterizar um **critério jurídico** que possa orientar a interpretação desses conceitos, na forma como serão tomados no contexto do ordenamento jurídico positivo. Tal critério é **dado pelo regime jurídico** pelo qual está subordinada aquela atividade que se pretende julgar como de caráter público ou privado. Assim, um serviço é público porque está sob regime de direito público. Isto é, porque ele não está sujeito (apenas) as regras de mercado! Nem regido pelas normas do Direito privado.

Nesse sentido, para Alves, o serviço público se diferencia da atividade econômica quanto ao modo de prestação; aos fins a que está vinculado; a relação entre o controle e a prestação; as obrigações fiscais; a supremacia sobre o interesse particular; a adequação e universalidade da prestação; ao regime de retribuição pela prestação; a forma de transferência de seu exercício a terceiros; a continuidade e qualidade do serviço; a legalidade das atividades que o compõe, etc. Os quais combinam normas do Direito Constitucional, Tributário, Administrativo e do Econômico.

No âmbito da organização da prestação dos serviços de saneamento, Alves observou que a subtração dos serviços públicos do âmbito mercantil se dá mediante a sujeição dos mesmos ao regime de direito público, permanecendo o principal no espaço público. Tal regime delinea-se em nível constitucional pelo estabelecimento das competências dos membros da Federação, especificadas no Artigo Constitucional nº 175, da Constituição Federal, que prove as bases do regime jurídico para a reestruturação do setor, sob as quais se nortearia a sua modernização, quais sejam: o regime das empresas concessionárias e permissionárias de serviços públicos, o caráter especial de seu contrato, prorrogação e condições de caducidade, fiscalização e rescisão da concessão ou permissão; a definição dos direitos dos usuários; a política tarifária; a obrigatoriedade de manter serviço adequado.

Ao dispositivo constitucional, se articulam outros no âmbito dos Direitos

Administrativo e Econômico. Particularmente, a organização desses serviços, em relação a normatização da exploração econômica, ocorre no âmbito daquilo que Souza (1999) do *Standard Jurídico* do Direito econômico: Flexibilidade, Mobilidade e Subsidiariedade. Tendo visto o entendimento do processo de codificação ou positivação da exploração da atividade econômica dos serviços de saneamento, passaremos a analisar o processo de reestruturação do setor. Desse modo, passaremos a análise da reestruturação organizacional e modernização do setor saneamento, interpretando-a como um processo dialético de codificação de direitos.

5.3 Reestruturação do Setor de Saneamento: Considerações iniciais

Na perspectiva da “crise fiscal” e ainda no contexto da resolução dos problemas de financiamento desse setor, o ponto de partida da modernização setorial se fundamentava na crítica do “modelo centralizado” do Planasa, na percepção desse setor como um serviço industrial¹⁵³ e na sua reclassificação como serviço de infra-estrutura para o mercado, no âmbito da proposta do MARE.¹⁵⁴ Todavia, essa abordagem suscitou severas críticas quanto as fronteiras do caráter dos serviços de saneamento e sua exploração pelos agentes privados.

Isto implicava questionar a eficiência das Companhias de saneamento, operadas por agentes públicos (estados e municípios) e erigir as bases que sustentariam o discurso da privatização. Nesse sentido, Turolla (2002) destacava a relevância da presença de custos fixos elevados de capital, como característica da indústria do saneamento e demais serviços públicos de infra-estrutura. Identificado como característica básica da estrutura de monopólio natural, a presença de custos fixos elevados produz o dilema entre eficiência produtiva *versus* alocativa.

Em relação à estrutura, para Turolla, a maior eficiência implicaria uma operacionalização comandada por um único produtor. Como isto configura uma estrutura monopólica, implicaria controle das distorções alocativas, resultantes do poder de monopólio, por meio de mecanismos de regulação. Observe-se então que isto significava dar corpo a uma abordagem econômica da organização do serviço que interpretava a possibilidade de obtenção de eficiência alocativa, por meio do estímulo a competição pelo direito a franquia, da concessão da exploração do serviço e pelo controle das distorções, ambos pelo

¹⁵³Que para além de ter a conotação organizacional, no sentido econômico, de articulação de atividades complexas e intercambiantes, incorpora a definição formal de serviços que consubstanciam atividade econômica, por isso, *impróprios* do Estado, explorados pelo Poder Público, nos termos da Lei (Cf. capítulo quarto dessa tese.).

¹⁵⁴Cf. capítulo quarto dessa tese.

estabelecimento de mecanismos de regulação.¹⁵⁵

Segundo Turolla, a especificidade do capital empregado no setor saneamento produzia um subincentivo ao investimento, na medida em que o valor de revenda dos ativos se reduzia após a realização dos investimentos, agravado pelo fato desse setor demandar investimentos acima da média dos demais serviços. Particularmente, a propriedade e o poder de barganha entre governo e proprietário privado pode mudar radicalmente. Nesse sentido, para nós, isso trazia implicações para o formato jurídico-institucional do marco regulatório, na medida em que a definição dos direitos de propriedade dos ativos se torna o elemento principal do poder de barganha entre Estado e detentor privado dos ativos.

Na modelagem da modernização do setor destacam-se dois paradigmas organizacionais. O modelo inglês se caracterizava pela fragmentação estrutural desses serviços, até 1973. A partir desse ano foram criadas autoridades de água para gerir a bacia hidrográfica na Inglaterra e País de Gales. Essas autoridades deveriam centralizar em um único organismo as funções de planejamento e controle do uso da água no âmbito das respectivas bacias. Essa regionalização deveria ser feita sem qualquer compensação financeira para os governos locais, os quais foram compensados apenas com a participação na gestão das autoridades locais (TUROLLA, 2002).

Os primeiros movimentos de privatização ocorreram em meados dos anos 1980. Esses movimentos eram orientados pela definição de um cronograma de transformação das autoridades locais das bacias em companhias públicas limitadas. O objetivo da privatização consistia na abertura do capital dessas companhias pela venda de ações, o que foi feito em 1989, cuja renda foi revertida para o poder central. Além disso, houve a retenção de uma *gold share* e estabelecido o limite de participação sob a mesma propriedade em 15% , pelo prazo de cinco anos após a privatização (*id.*).

O modelo francês nasceu nos fins dos anos 1920, tendo como marco a concessão dos serviços de água em Dinard. O modelo se popularizou a partir dos anos 50, quando a participação privada chegou a atingir 31%, passando a ser 60%, nos anos 1980, e 75%, nos anos 1990. Desse processo emergiram cinco empresas as quais dominam o setor e respondem por três quartos de toda a água produzida sob responsabilidade privada. No caso do saneamento,

¹⁵⁵Esta situação caracteriza uma ruptura no pensamento econômico neoliberal nas abordagens de Friedman e Hayek, porém ainda no âmbito do utilitarismo. Em nenhum momento ela também seria um retorno aos supostos keynesianos, como será visto adiante na seção 4.3.5, mas num novo corpo teórico, denominado por Nova Economia Institucional.

elas respondem por apenas 40% do total produzido (*id.*).

No modelo francês, as concessões e o arrendamento são de responsabilidade das comunas. Essas delegavam os serviços de forma individual ou associativa. Também no caso francês as comunas anteciparam-se a lei, que foi incorporada no bojo do desenvolvimento de inovações contratuais. Desse modo, no modelo francês, há vários tipos de contratos de concessão e arrendamento, os quais estabelecem um espectro amplo no âmbito das possibilidades de combinação, responsabilização e riscos, entre o setor público e o concessionário privado (*id.*).

As grandes empresas francesas operam em estreita ligação com as lideranças dos governos locais e centrais e até mesmo entre si. Tais relações são criticadas por favorecerem os casos de corrupção e colusão (formação de trustes/cartéis) na competição pelos contratos e operação dos serviços. Entretanto, apesar das denúncias de corrupção e colusão, o modelo francês gerou um sistema que cria eficiência, sem impor pesados ônus ao setor público. Além disso permitiu a criação das atuais maiores empresas multinacionais de saneamento básico (*id.*).

Em relação a regulação, Turolla observou que a experiência internacional sobre regulação nesse setor ainda é muito limitada, devido a baixa participação privada na maioria dos países. Nesse sentido, ela poderia ser enquadrada em duas modalidades, quais sejam: por agência e por processos. A regulação por agência remete-se ao paradigma inglês. Implica criação de uma agência centralizada que outorga licenças, determina a estrutura tarifária, supervisiona o cumprimento da legislação vigente e aplica as penalidades cabíveis. Entretanto, esse sistema depende fortemente do nível de eficiência pública regulatória (*id.*).

Já a regulação por processo, remete-se ao paradigma francês. Essa modalidade consiste em configurar um marco legal geral, adaptado às condições locais, por meio dos contratos de delegação dos serviços. O controle social se dá por meio da eleição dos dirigentes que são outorgantes dos contratos. Apesar desse modelo apresentar a vantagem de requerer uma baixa exigência do setor público, possui a desvantagem de demandar maior competência no nível local no controle e supervisão dos contratos (*id.*). Observando-se que a Inglaterra e a França são Estados unitários e não uma Federação, a adequação desses modelos para o caso brasileiro não poderia ser imediata. Todavia, a perspectiva de adoção desses modelos colocou em pauta a definição do marco regulatório, como elemento-chave para a reestruturação do setor.

Pelo fato de se pautar no problema do financiamento, e não da configuração, dos serviços de saneamento, no Brasil, num primeiro momento, a ausência do marco regulatório foi vista como um “entrave” as mudanças do processo de reestruturação, no sentido da privatização. Em um segundo momento, ele se constituiria também num elemento básico para se refletir sobre outras possibilidades de viabilizar o financiamento para realizar os investimentos necessários ao atendimento da meta de universalização dos serviços, haja vista as mudanças de ordem política e econômica que obstaculizaram a privatização do setor. Nessa perspectiva, apesar de ainda se referenciar nas experiências inglesa e francesa, a experiência brasileira tem implicações que constroem a modelagem de um arcabouço organizacional e institucional próprio. É o que passaremos a analisar.

5.3.1 Reestruturação do Setor de Saneamento: O Programa de Modernização

O Programa de Modernização do Setor Saneamento (PMSS), foi concebido pelo Governo federal, por meio da Secretaria de Saneamento do Ministério do Bem Estar Social, com cooperação do Instituto de Pesquisa Sócio Econômica Aplicada (SNS/MBES/IPEA). Iniciado em 1992, se justificava, por um lado, sob o argumento do crescimento da população urbana (a qual se acomodava de ocupações irregulares, formalizadas ao longo de sua trajetória de resistência social, bem como habitações sub-normais – acréscimo nosso). Pelo outro, na precariedade das políticas públicas e dos serviços de saneamento no país, devidamente documentadas em diagnósticos sócio-econômicos diversos (PEREIRA e BALTAR, 1995).

O PMSS foi gerido por um Comitê de Direção até janeiro de 1995, quando passou a ser presidido pela Secretaria de Política Urbana do Ministério do Planejamento e Orçamento (SPU/MPO). Esta foi composta a partir da fusão dos extintos MBES e Ministério da Integração Regional (MIR), que tinha como função o encaminhamento de solução para as questões urbanas (*id.*).

Os objetivos e princípios norteadores do PMSS eram: revisão do papel das três esferas de governo referente à definição e implementação na Política Nacional de Saneamento; descentralização da execução de programas; definição de critérios para concessão de serviços, possibilitando a parceria com agentes privados; estabelecimento de prioridades para aplicação dos recursos orçamentários e do FGTS; incentivo à implantação de soluções intermunicipais e/ou interestaduais, mediante planos regionais e integrados; estímulo à formação de consórcios municipais, para solucionar problemas de interesse comum; incentivo à pesquisa

científica e tecnológica e à formação de recursos humanos; e adoção de tecnologia de menor custo (*id.*).

O Projeto possuía uma Unidade de Gerenciamento (UGP/PMSS), localizada no IPEA, que se encarregava de executar o Componente Institucional, bem como supervisionar o desenvolvimento do Componente de Investimentos. Na etapa inicial de desenvolvimento da Componente Institucional do PMSS destacavam-se os estudos e pesquisas que embasariam a elaboração de novas propostas para o setor, consubstanciadas em um novo marco institucional e regulatório e um sistema de financiamento (*id.*).

Desse modo, o Projeto era composto de duas linhas de ação complementares e interdependentes: em primeiro, uma componente institucional, que incluía a revisão do sistema financiamento do setor; e, em segundo, uma componente de investimentos e modernização, que seriam “protótipos” da implantação do programa. As Companhias Estaduais de Saneamento Básico (CESBs) escolhidas foram: a Companhia Catarinense de Águas e Saneamento (Casan), a Empresa Baiana de Saneamento (Embasa) e a Empresa de Saneamento do Mato Grosso do Sul (Sanesul).

A **componente institucional** que visava desenvolver estudos aplicados para a reestruturação do setor saneamento, incluindo a revisão dos atuais modelos institucionais e de financiamento do setor e a definição de um novo modelo de regulação, orientado para estimular um maior grau de competição entre os agentes promotores das atividades de saneamento. Por sua vez, a **componente de investimentos e modernização** visava dotar aquelas companhias selecionadas, de condições técnico-financeiras que assegurassem uma política saudável de financiamento dos investimentos, no prazo máximo de cinco anos (*id.*).

Sobretudo, esta segunda linha de ação buscava induzir as empresas de saneamento a atuar em bases empresariais, através do estímulo a busca por uma maior independência financeira, por padrões eficientes e eficazes de atuação, bem como de ampliação da autonomia e da responsabilidade de seus quadros dirigentes sobre os resultados gerenciais apresentados. Entretanto, essa estratégia de capacitação financeira de empresas de saneamento tem seus limites no problema orçamentário, ou seja das disponibilidades de recursos para atender a esse propósito.

Além disso, a estratégia que articula a combinação entre objetivos fiscais e reestruturação setorial sofreria a interferência do processo de desenvolvimento do marco

institucional e regulatório. Nessa perspectiva, a recriação do padrão de financiamento do setor de saneamento (da origem estatal para a privada) prescindia da instauração do novo marco legal que separasse a função econômica da função política, ou seja, a execução da regulação.

Particularmente, pela mudança das normas legais pretender-se-ia estabelecer um novo padrão de financiamento para o setor, calcado na participação de agentes privados. Entretanto, como nos lembra Alves (1998, pág. 77), “... as normas jurídicas disciplinadoras da concessão e permissão dos serviços públicos devem ser interpretadas sempre em correspondência ao sistema jurídico que integram – e do qual promanam – e com os fatos sociais, econômicos e políticos, nacionais e internacionais que lhe dão conteúdo e materialização”. Assim, as dificuldades emergentes da tentativa de privatizar os serviços fariam por buscar também outras alternativas para financiar os investimentos do setor.

5.3.2 O Desenvolvimento do Marco Institucional e Regulatório: Considerações Iniciais

De acordo com Pereira e Baltar (1995, pág. 25), o marco institucional e regulatório tinha como objetivo permitir a disciplina, de forma coerente e inovadora, das relações entre diferentes níveis de governo e das formas de intervenção do Estado e de participação do setor privado no desenvolvimento e exploração dos serviços de saneamento, em condições de eficiência crescente. Especificamente, ele se decompunha nos seguintes objetivos:

- a) Formulação de propostas para o estabelecimento de novo modelo regulatório do setor de águas e esgotos no Brasil, incluindo plano de ação para reformulação institucional, minutas de propostas de legislação e regulamentação, e definição de funções e mecanismos nos níveis federal e estadual;
- b) Avaliação e reformulação da programação de investimentos e modelo de financiamento do setor nos níveis federal, estadual e municipal, objetivando ampliar sua eficiência e assegurar a melhoria do auto-financiamento das companhias do setor;
- c) Melhoria da capacidade institucional das entidades setoriais federais, estaduais e municipais, para cumprirem suas responsabilidades, estabelecidas no Projeto e nos mecanismos institucionais e políticas setoriais a serem propostos;
- d) Melhoria da administração do setor quanto às técnicas de planejamento, comercialização e operação, incluindo redução de custos; e
- e) Preparação de projetos de gerenciamento de demanda de água e reabilitação de sistemas.

A reestruturação do atual modelo institucional e financeiro do setor deveria atender os

seguintes princípios norteadores: autonomia administrativa e regulação; flexibilização institucional; autonomia financeira; atuação em bases empresariais; participação do setor privado; descentralização e ação integrada.

Em relação à autonomia administrativa, admitia-se que esta requeria órgãos e entidades sólidos e bem preparados, bem como, delegação de autoridade e estabelecimento de metas e controle dos resultados. A autonomia era vista como condição fundamental para que estes aspectos pudessem ser exercitados, haja vista a existência de fortes correlações entre a performance do setor e as características dos órgãos de regulação e controle ou da entidade governamental que orienta e avalia suas instituições (*id.*).

Neste sentido, a tarefa de modernizar o setor deveria incluir a formulação de uma proposta de regulação, no âmbito da realidade social, jurídico-legal, econômica e política do país, e sob as premissas de autonomia com maior responsabilidade, independência empresarial, competição e decisão política, além da existência de entidades públicas capazes de exercer o controle sobre a prestação dos serviços (*id.*).

No que diz respeito à flexibilização institucional, recomendava que o trabalho de modernização do setor buscava conceber arranjos institucionais flexíveis que possibilitassem a existência de uma gama de opções para prestação dos serviços, envolvendo o setor público e o setor privado, sempre que possível e viável, na competição pelos recursos e na demonstração de resultados (*id.*).

Isto requeria estudar e propor formas de criar competição entre as instituições fornecedoras dos serviços. O desafio da flexibilidade institucional seria o de criar formas de competição adequadas à realidade social, econômica e política brasileira, considerando as especificidades técnicas, de custos, de gerência e de operação dos componentes do setor de saneamento, preservando-se a natureza essencial desses serviços (*id.*).

A autonomia financeira dos órgãos que atuam no setor era vista como uma questão fundamental para a sua modernização. Desse modo, buscar-se-ia a geração de recursos internos, através de estrutura e níveis tarifários adequados, como fonte crescente de financiamento. Neste aspecto, o papel a ser exercido pelo Estado seria o de conceber um sistema de financiamento para o setor, considerando a equalização das oportunidades de acesso da população pobre aos serviços, por meio da alocação de subsídios dirigidos e claramente identificáveis (*id.*).

A autonomia financeira requeria uma atuação em bases empresariais. Assim, adoção de estratégia empresarial de gestão se constituiria em um desafio da modernização do setor. Ela pressupunha: a) buscar objetivos comerciais; b) seguir os padrões técnicos da contabilidade comercial; c) praticar preços de serviços, salários e outros compatíveis com os de mercado; d) adoção de padrões de eficiência alcançados no mercado; e, e) conhecer o custo real da prestação dos serviços (*id.*).

Neste sentido, o trabalho de modernização do setor deveria colocar à disposição dos interessados todas as técnicas e métodos de gestão empresarial conhecidos, bem como explorar as opções conhecidas de processos de comercialização dos serviços, tendo como parâmetro as peculiaridades e potencialidades brasileiras, e buscando encontrar aquelas mais adequadas à nossa realidade (*id.*).

A participação do setor privado deveria considerar o contexto geral da política de privatização da economia, tendo, como objetivo primordial, aumentar a eficiência operacional e a eficácia do setor. No entanto, essa participação na prestação de serviços públicos, como os de saneamento, tem especificidades, na medida em que somente ocorrerá por delegação do poder público (concessão ou permissão), permanecendo o serviço sempre público (*id.*).

Assim, a participação do agente privado deveria ser estudada e discutida como meio para se conseguir o objetivo referido e não como um fim em si mesma. Desse modo, para viabilizar a abertura do setor saneamento ao capital privado, tornava-se necessário: estabelecer procedimentos, critérios e normas que orientassem e dessem transparência ao processo, ao governo e à sociedade; fortalecesse as atuais administrações do setor para gerir e direcionar o processo; e regulamentasse as exigências e condições para a prestação de serviços, por empresas que passariam a deter o poder de monopólio (*id.*).

Em relação à descentralização e o papel do Estado, significava pensar a modernização do setor saneamento, do ponto de vista do compartilhamento de responsabilidades gerenciais e financeiras entre os três níveis de governo, bem como entre estes e o setor privado. O Estado teria o papel de regular o setor, propondo regras e critérios para o planejamento e a prestação dos serviços, e equalização das oportunidades de acesso da população aos serviços públicos de saneamento (*id.*).

Por fim, a ação do governo, no âmbito da modernização desse setor, significava integrar, tanto quanto possível, os serviços de abastecimento de água, esgotamento sanitário,

resíduos sólidos e drenagem, com as ações de saúde e meio ambiente, mediante projetos especiais destinados ao atendimento dos segmentos de baixa renda com vistas à melhoria geral do bem-estar da população. A concepção de soluções integradas, no entanto, não implicava tratamento idêntico aos componentes do setor, que deveriam ser tratados a partir de suas especificidades técnicas, de custo, de comercialização e de gestão (*id.*).

5.3.3 Reestruturação do Setor saneamento: A Proposta do Modelo de Financiamento

LEITE (1994) destacou três decisões fundamentais no âmbito da administração financeira de empresas, quais sejam: financiamento, investimento e distribuição dos dividendos. A decisão de financiamento envolve a seleção dos tipos de fundos a serem captados pela empresa no sistema econômico. Essa seleção deve levar em conta a adequação dos custos dessas fontes em relação à capacidade de geração de lucros da empresa.

Esse raciocínio permanece válido tanto para a administração financeira das estatais, como a do próprio Governo, sendo que os lucros seriam referentes, tanto a autosustentação das empresas estatais, quanto a uma melhoria do resultado primário do Governo e conseqüente declinação do déficit público.

Nessa perspectiva, para Pereira e Baltar (1995), o sistema de financiamento deveria assegurar aos agentes prestadores de serviços de saneamento, condições de autosustentação financeira e de geração interna de recursos, bem como a mobilização de recursos das mais variadas fontes para o financiamento das operações normais e programas de expansão (dos programas setoriais do governo – acréscimo nosso).

O eixo central das propostas direcionadas à modernização do setor saneamento visava atribuição, aos municípios e prestadores de serviços, da responsabilidade principal pela geração, via tarifas, dos recursos financeiros necessários para enfrentar os desafios de atendimento das exigências de expansão dos serviços de saneamento. Desse modo, a reformulação institucional deveria prever um modelo flexível de organização e gestão dos serviços, no qual a **ação municipal** pudesse ser **suplementada** pelos estados e pelo governo federal, sempre que os municípios apresentassem condições insuficientes, por razões técnicas, geográficas, administrativas, econômicas ou financeiras, ou ainda para suprir, integralmente, as necessidades setoriais no âmbito das respectivas jurisdições (EBAP, 1995).

Nessa perspectiva, o objetivo da **flexibilização normativa** seria o de permitir a adequação das soluções às peculiaridades regionais e locais, a redução de custos, a eficiência operacional e o controle social sobre a prestação dos serviços. Porém, para traçar propostas realistas e aptas para serem rapidamente implementadas, impunha-se a obrigação de se avaliar cuidadosamente a natureza dos obstáculos e a maneira de superá-los (*id.*).

Entre esses obstáculos, o problema do financiamento assumia uma posição de destaque. Entre esses obstáculos, campo fiscal foi apontado como um dos problemas mais relevantes a serem considerados, em razão da assimetria na repartição espacial dos recursos orçamentários municipais. Destarte, na compreensão da realidade econômico-financeira municipal, observava-se a relevância da **dissociação entre pobreza e orçamento**, no nível dos municípios. Posto que, ela apontava aspectos importantes para o desenho de um modelo financeiro compatível com o propósito de modernização dos serviços de saneamento (*id.*).

Sobretudo, a pobreza limita as possibilidades de sustentação dos serviços pela via exclusiva da cobrança de tarifas. Porém, se argumentava que uma maior disponibilidade orçamentária em municípios pobres poderia compensar tal deficiência. Desse modo, recomendava-se a não existência de um modelo de padrão único a respeito da relação entre pobreza e orçamento, recomendando-se a consideração em conformidade com as várias situações distintas (*id.*).

Em relação ao problema da **dinâmica demográfica**, partia-se do pressuposto de que a urbanização da pobreza e a concentração da população de baixa renda na periferia das grandes cidades e principais áreas metropolitanas do país aumentavam a distância entre a capacidade de pagamento do usuário e os custos de expansão/modernização do sistema, com conseqüências relativas as limitações ao uso de soluções de baixa ou mediana complexidade tecnológica (*id.*).

O diagnóstico discutia que as **disponibilidades orçamentárias per capita** eram menores nesses municípios em função das características específicas do federalismo fiscal brasileiro. Desse modo, estimavam que os maiores entraves à adoção de soluções locais para o atendimento das necessidades do setor estariam diretamente relacionados com a concentração populacional e a densidade demográfica, e não com a pobreza municipal (*id.*).

Em relação aos **investimentos e subsídios**, mantida a premissa básica de que deveriam ser procuradas soluções locais, necessitava-se definir claramente a necessidade ou não de

recorrer a outras instâncias. Nesse caso, a ação supletiva deveria se definir pela sua natureza, e não pela instância de governo encarregada de administrá-la. Como esses pontos comportavam opções que deveriam estar presentes no novo modelo de financiamento, mas cuja escolha não poderia ser pré-definida, as circunstâncias de cada caso é que deveriam conduzir à escolha da opção mais adequada, de acordo com regras de atendimento a serem oportunamente estatuídas (*id.*).

Com respeito aos **investimentos**, reconhecia-se como fundamental a necessidade de **recomposição de linhas de crédito** para o setor, no nível federal. Não é indispensável reconstituir um fundo específico, mas sim restabelecer garantias de recursos para financiar a expansão/ modernização de sistemas de saneamento, a exemplo do vivenciado no passado. As possibilidades de recomposição do crédito público variam em função de perspectivas de reformas estruturais no padrão de financiamento do Estado brasileiro, que ainda carecem de uma futura revisão constitucional (*id.*).

Em relação à **formação de capitais**, os estudos indicavam que a linha de crédito para o setor poderia contar com o aporte usual de recursos do FGTS e a reorientação dos recursos orçamentários a ele atribuídos, dentro das regras vigentes. Haja vista que, em comparação com o montante de recursos aplicados no passado, se considerava que o aporte de recursos orçamentários e a recuperação parcial da capacidade financeira do FGTS seriam suficientes para recompor linhas de crédito e para assegurar um confortável período de transição (*id.*).

Acreditava-se que a reconstituição da capacidade de financiamento do governo federal, com base no aporte de um volume significativo de recursos orçamentários, abriria espaço para a adoção de condições mais favoráveis para o financiamento de projetos em regiões mais pobres e em áreas habitadas por populações de baixa renda, por meio de uma adequada mixagem de fontes de recursos nas respectivas aplicações financeiras (*id.*).

Além disto, acreditava-se também que futuras **revisões constitucionais** poderiam contribuir para uma maior estabilidade dos fluxos financeiros que compunham as linhas de crédito para o setor. Para solucionar problema do caráter pró-cíclico de suas contribuições, que sempre afligiu o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) e que tornava muito instável as disponibilidades financeiras anuais para aplicação, deveria ser sanado por uma eventual fusão do FGTS com o programa de seguro desemprego, dando lugar à formação de um fundo patrimonial mais apto a aportar recursos estáveis e suficientes para atender às

demandas por crédito federal para investimentos em saneamento (*id.*).

Todavia, esses esforços não dispensavam o aporte de recursos do orçamento, que devem ser renovados, de acordo com o estipulado nos orçamentos plurianuais de investimento. Para tal, recomendava-se o **estabelecimento de linhas de crédito regionais**, capazes de suplementar o crédito nacional nas regiões menos desenvolvidas do país. Algumas possibilidades a serem exploradas seriam a vinculação de parte dos recursos do Programa de Integração Nacional (PIN) e do Programa de Redistribuição de Terras e de Estímulo à Agropecuária do Norte e Nordeste (Proterra) e a promoção de alterações constitucionais para permitir a aplicação de recursos dos atuais fundos constitucionais: FNE (Norte), FNO (Nordeste) e FCO (Centro-Oeste), em programas de infra-estrutura (*id.*).

Recomendava-se, ainda, a abertura de linhas de crédito estaduais formadas por repasse de recursos federais acrescido de **contrapartida de recursos** do orçamento estadual e pelo aporte eventual de recursos externos. Nessa perspectiva, o esquema seria semelhante aquele que havia funcionado satisfatoriamente no passado, na época em que os bancos estaduais de desenvolvimento desempenhavam o papel de aplicadores de fundos de investimento repassados pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), porém, abandonando-se, qualquer solução padronizada (*id.*).

Em relação às **condições** sob as quais os estados receberiam parcela dos recursos federais para aplicação em projetos de seu interesse, recomendava-se que essas fossem negociadas entre as partes, com base em programas setoriais de investimento elaborados pelo interessado e analisados pelo gestor dos recursos da União. Quanto ao problema do controle orçamentário, o estudo propunha que o crédito para investimento em projetos de saneamento deveria ser concedido com base na apresentação de projetos que preenchessem os requisitos exigidos para aprovação (*id.*).

Destarte, apesar da proibição expressa às **aplicações a fundo perdido**, poder-se-ia admitir a adoção de condições favorecidas para o atendimento de demandas de regiões mais pobres e de áreas habitadas por populações de baixa renda. Nesse caso, os interessados (empresas municipais, estaduais ou privadas, isoladamente ou consorciadas) poderiam recorrer indistintamente ao crédito federal, estadual ou a ambos, conforme suas necessidades específicas, como também das condições oferecidas e da conjuntura política (*id.*).

Quanto ao comportamento empresarial, esperava-se que o financiamento dos

investimentos viesse a ser beneficiado com a adoção de providências para o **saneamento financeiro das empresas** e a instituição de garantias legais visando a independência da política tarifária, em relação à proteção de seu uso para objetivos estranhos ao setor. Além disso, para inspirar a confiança do investidor, seria necessário adotar, desde logo, medidas para viabilizar a capitalização do setor (*id.*).

Nessa perspectiva, propunha-se a concessão de **incentivos fiscais** à colocação de debêntures das companhias de saneamento no mercado de capitais; isenção de contribuições sociais (exceto a previdenciária) às empresas do setor que apresentassem projetos meritórios de modernização, com metas específicas de aumento da eficiência operacional, além da redução de custos e adoção de padrões satisfatórios de qualidade e produtividade (*id.*).

Em relação aos subsídios, os estudos propunham duas modalidades: o subsídio ao investimento e o subsídio ao consumo essencial. A concessão ao subsídio a investimentos estaria embutida nas de condições favorecidas de juros, carência e prazos de amortização para projetos de interesse de regiões ou municípios menos desenvolvidos e de áreas periféricas das aglomerações urbanas de maior porte. O montante do subsídio seria condicionado à participação de recursos orçamentários federais nas linhas de crédito a serem administradas pela União, sendo que considerava a possibilidade de agregar vantagens adicionais advindas da decisão de governadores e prefeitos efetuarem uma contra-partida (*id.*).

Em relação ao subsídio ao consumo essencial, os estudos da Ebap defendiam que o desenvolvimento de **alternativas para a capitalização do setor** dependia da instituição de regras claras para a concessão de subsídios, principalmente os de natureza social. Nesse caso, a regra básica, seria a de **limitar o subsídio** à diferença entre o custo do atendimento da demanda essencial e a capacidade de pagamento da população de baixa renda, e consignar recursos orçamentários para garantir o atendimento da população que não pode pagar a tarifa integral (*id.*).

Para manter o controle fiscal, propunha-se como artifício que as empresas de saneamento deveriam ser obrigadas, por lei, a manter uma dupla contabilidade, sujeita à fiscalização de auditores independentes: uma com a tarifa real e outra com o preço cobrado dos mais pobres para atender a objetivos sociais. A diferença corresponderia ao montante do subsídio sustentado por recursos orçamentários ficaria, assim, explicitamente consignada (*id.*).

Os estudos afirmavam que a solução para o problema do **subsídio** passava pela

reorganização institucional do setor, assumindo que a municipalização reduzia o espaço para a adoção de subsídios cruzados na estrutura tarifária, mas, ao mesmo tempo, ampliava as possibilidades de soluções de custo mais baixo. Além disto, defendiam que os municípios de menor população eram os que apresentavam maior disponibilidade orçamentária, além do que as dificuldades de atendimento das demandas da população menos favorecida estariam concentradas nos municípios maiores e nas regiões metropolitanas. Com isto, esperava-se que a questão do papel supletivo do governo estadual pudesse se tornar menos problemática (*id.*).

Desse modo, o perfil do novo modelo de financiamento do setor previa a **construção de um lastro de aporte de capitais e de medidas regulatórias** suficientemente largas para gerar, via tarifas e tributos municipais, recursos importantes para cobrir a operação dos serviços, a remuneração dos investimentos e o atendimento parcial das necessidades sociais. Todavia, não seria largo o suficiente para garantir condições de mobilizar os recursos necessários ao financiamento dos investimentos requeridos para ampliar a cobertura do atendimento, nem para assegurar o acesso integral da população desfavorecida aos serviços de saneamento (*id.*).

Seguindo a tradicional política de concentração de capitais, os estudos atribuíam a **União** o exercício do papel principal, com respeito à mobilização de fundos para financiar os investimentos na expansão e modernização dos serviços. Aos **estados** caberia atuar supletivamente nos dois principais componentes da equação financeira supramunicipal: assistência aos investimentos e atendimento dos objetivos (*id.*).

Como se pode observar, os estudos de financiamento para o setor levam em consideração uma estratégia de formação de fundos, por meio da centralização de capitais, e descentralização financeira, comandada pelo Estado. Isto é, por fundos públicos de financiamento, haja vista o modo e as categorias que usou para recortar os obstáculos ao desenvolvimento desse setor. Não havendo então nenhuma previsão ou expectativa de impacto financeiro decorrente de uma eventual privatização do setor Também apostava na estabilidade econômica, que favoreceria os preços e arrecadação tarifária, proporcionado melhorias na gestão orçamentária das empresas. Desse modo, as indicações regulatórias estão mais voltadas para o controle orçamentário e reforma fiscal.

Isto denota que estudo considerava um ambiente de estabilidade econômica-financeira, decorrente do sucesso do Plano Real e da possibilidade de realização de uma reforma

tributária, entre outras. Porém, não considerava a concorrência por recursos de outros serviços, na análise de composição do *funding*. Nessas condições, sua validade atual estaria em grande parte comprometida, apesar de apresentar uma compreensão da realidade mais coerente, em termos das características setoriais e sociais. Além disto, a proposta pressupunha uma relação cooperativa, entre os vários níveis federativos, no âmbito da formulação e execução de uma política distributivista. Sendo assim, observa-se que ela não levava em consideração os conflitos das relações intergovernamentais, principalmente os fiscais.

Assim, a análise do conteúdo do estudo de formulação do modelo de financiamento, ao priorizar a descentralização e o fortalecimento das municipalidades, ao invés da privatização, estava em descompasso com o desenvolvimento institucional moldado na idéia de promover a inflexão do padrão de prestação de serviços do estatal para o privado. Nesse sentido, faltava a proposta uma estratégia de flexibilização das formas de capitalização.

Pela linha da proposta e financiamento, bem como baseados nas discussões do capítulo terceiro desta tese, deduzimos que o paradigma dessas era o da busca pela melhor eficiência da distribuição dos recursos financeiros do Estado, para sustentar o Gasto público. Esta abordagem se **opunha** a linha neoliberal, relativa às diretrizes para tratamento do déficit público. Pois, diferente do Estado liberal, que prevê o gasto público para obras públicas e outras ações convenientes ao desenvolvimento do livre comércio; e, do keynesianismo, que previa o financiamento da demanda agregada pelo Gasto público, o neoliberalismo impõe restrições ao gasto público e uma função de Estado de investidor de capitais, visando resultados de natureza econômica.¹⁵⁶

O neoliberalismo estabelece normas de políticas econômicas, adotadas para cumprirem os objetivos ideológicos definidos na constituição. Nesse sentido, o Estado deveria buscar novas formas de capitalização, junto ao setor privado, as quais demandariam por um novo marco regulatório. Destarte, a inflexão do padrão de financiamento público para o privado engendraria novos marcos constitucionais, sob os quais a regulação da contratação entre o ente público e o privado celebraria a convergência dos interesses de ambos, supostamente “beneficiando” a sociedade.

¹⁵⁶A título de ilustração dessa situação, destacamos um trecho da matéria Gustavo Paul, (1999) sobre a Petrobrás. “O ministro de Minas e Energia, Rodolpho Tourinho, afirmou ontem que a Petrobrás terá de buscar novas formas de financiamento para seus projetos, que envolvam recursos da iniciativa privada. Essa será a diretriz para a estatal nos próximos meses, para adequar-se ao corte de R\$ 600 milhões nos investimentos, formalizado ontem no Diário Oficial. A Eletrobrás, que deverá cortar R\$ 300 milhões em investimentos, também deverá dar prioridade aos projetos que visem a manter a estabilidade do setor elétrico. ‘A diretriz é cortar investimentos, mesmo’, resumiu Tourinho”.

5.3.4 Flexibilidade Institucional e Financiamento dos Serviços

Segundo Souza (1999, pág. 141), a **regra da flexibilização**¹⁵⁷ tem como finalidade “... assegurar o direito das partes contra os abusos econômicos das medidas das autoridades ou das negociações particulares”. Ela visa garantir a defesa do direito das partes envolvidas nas negociações e o seu **foco é o contrato**, o que implica amainar os efeitos rígidos dos textos legais, por meio do ajustamento de sua aplicação a realidade, porquanto a interpretação e aplicação das leis não podem assumir regras rígidas que afastem seus efeitos da realidade a que está referenciada.

No Projeto de Modernização do Setor Saneamento, a flexibilização constituía simultaneamente uma diretriz e uma forma de modernização que visava gerar uma diversidade de condições que permitissem ao setor assegurar, em primeiro, os investimentos necessários a universalização da cobertura dos serviços, em níveis compatíveis com o atendimento das necessidades essenciais da população (BRASIL, MPO, SPU, IPEA, 1995).

Em segundo, o desenvolvimento de formas inovadoras de gestão na prestação desses serviços que pudessem garantir eficiência, eficácia, economicidade e qualidade, em todos os atos projetivos, construtivos, produtivos e administrativos. Nesse sentido a flexibilização refere-se às diversas combinações possíveis entre as dimensões: da gestão e capital, bem como entre agentes públicos e privados, assumindo diferentes configurações (*id.*).

No entendimento dos elaboradores do projeto, não existiam formas e flexibilização na prestação estatizada de serviços. Mas isto não consistia em impedimento à flexibilização, pois esta já existia na medida em que existissem associações entre as três esferas governamentais com o objetivo de gerir sistemas ou realizar investimentos. No entanto, a flexibilização pretendida pelo Projeto de Modernização significava a combinação entre recursos públicos e privados para prestação de serviços. A intenção era maximizar a disponibilidade de capital para realização e investimentos, bem como assegurar formas de gestão mais eficientes (*id.*).

Em sentido estrito, concebia-se a flexibilização, no sentido da teoria da agência, como qualquer utilização que um agente principal fizesse de um outro agente para melhorar seu desempenho, que conformaria a noção de parceria. No caso da contratação de serviços, isso se

¹⁵⁷Souza (1999, págs. 130-142) sistematizou quatorze regras do Direito Econômico, quais sejam: do equilíbrio; da equivalência; da recompensa; da liberdade de ação; da primazia da realidade social; da indexação; da utilidade pública; da oportunidade; da razão; da irreversibilidade; da precaução; da flexibilização; e da subsidiariedade.

caracterizaria pela utilização da capacidade de um terceiro, porém mantendo-se a responsabilidade do agente principal pelo desempenho do serviço como um todo (*id.*).

Em seu sentido mais amplo, a flexibilização corresponderia a instrumentalização da busca por novas formas de investimento e de gestão na prestação de serviços, na qual se considera a alteração das condições de controle do agente original, do Poder público no caso, haja vista a transferência ou compartilhamento de responsabilidades e direitos com o setor privado e a debilidade da capacidade de investimento do Estado.

Dentro da categoria de firmas complexas, essa teoria apresenta dois atores: o principal e o agente, que se relacionam por meio de uma transação qualquer. A principal característica dessa relação é a assimetria de informações. O principal depende de uma informação que o agente detém privativamente. Decorrente disto, caracterizam-se dois problemas transacionais ou risco de contrato: risco moral e a seleção adversa. O risco moral (*moral hazard*) refere-se à possibilidade de o agente utilizar a informação para benefício pessoal, impondo prejuízos ao outro (FARINA, AZEVEDO, SAES, 1997; MELO, 2000, 2001).

Por sua vez, isto implica dois tipos de risco: a) informação oculta (*hidden information*), no qual a ação do agente é observável, mas o agente mantém uma informação relevante, que usará em seu benefício; e, ação oculta (*hidden action*) quando as ações do agente não são observáveis ou verificáveis. A seleção adversa implica em escolha de uma determinada transação em situações de decisão para a qual não se tem todas as informações necessárias (*id.*). Tais problemas impõem restrições aos contratos e conduz a produção variada de arranjos institucionais que servirão de instrumentos de regulação, a exemplo do código do consumidor.

Existe uma multiplicidade de formas de flexibilização. Algumas são aplicadas a exclusivamente a uma das dimensões da gestão (execução, controle ou capital), enquanto outras se aplicam ao todas as dimensões da gestão em conjunto. No caso da flexibilização da gestão, pretendia-se desenvolver diversas formas de contratação entre agentes públicos e privados, no todo ou em partes das operações da gestão, desse modo os contratos possíveis vão desde a terceirização a concessão (BRASIL, MPO, SPU, IPEA, 1995a).

Isto implicaria revisão das formas de contrato administrativo entre o Governo e a iniciativa privada, para o que necessário se fazia a readequação dos marcos regulatórios, ou seja, promover mudanças constitucionais, para abrigar nos Códigos a legislação necessária para reger essas práticas. Bem como, o fortalecimento do Bndes, que agiria como

intermediário financeiro, como canalizador de recursos de unidades de dispêndio superavitárias (privado) para as unidades de dispêndio deficitárias (setor público).

Nessa perspectiva, o papel básico dos Bndes seria o de substituir títulos financeiros primários (prazos mais curtos), pela circulação de títulos secundários (prazos mais longos), dando liquidez aos negócios e provocando um *spread* bancário, ou seja, uma diferença entre a receita e a despesa de operações de crédito (os juros que cobram e os juros que pagam), a favor do caixa do Governo, como forma de reabilitar as finanças públicas, como veremos na seção adiante na qual discutiremos a defesa da privatização do setor saneamento.

Em relação às formas de capitalização, a flexibilização compreendia uma forma variada de alternativas, tais como: participação do usuário nas expansões do sistema, mediante a assunção total ou parcial dos custos do investimento; construção direta pelos usuários e comunidades, sob a forma de condomínios, ou de segmentos de sistemas, que seriam entregues posteriormente ao operador; aporte de recursos de capitais, por meio do mercado acionário e de títulos, tais como debêntures, etc., bem como compra de ativos da empresa por capitais privados, associados a operações de *laseback*; construção e financiamento da venda de ativos a longo prazo e etc. (BRASIL, MPO, SPU, IPEA, 1995a).

A flexibilidade das formas de captação, bem como o peso de algumas delas, seriam fundamentais na definição do marco regulatório. Haja vista que elas estão em envolvidas em formas diferenciadas de contratação. Nessa perspectiva, a **ênfase na reformulação do estatuto da concessão de serviços** pode ser compreendida no âmbito da necessidade de conjugar formas de flexibilização contratual que pudessem permitir a participação do ente privado na gestão da operação e dos investimentos dos serviços de infra-estrutura, segundo arranjos diferenciados quanto à definição de direitos e responsabilidades.

Porém, diferente do setor de produção de bens públicos (exploração econômica de recursos naturais de mineração – aço, petróleo, etc.), a operação dos serviços “industriais” para consumo coletivo e a gestão dos investimentos deveriam ser comandadas pelo Poder público. Isto implicava a construção e um modelo de gestão, na qual as atividades de planejamento e controle estão supostamente separadas daquelas de execução. Desse modo, a contradição existente nesta relação social de produção é a de que a decisão de investir deveria estar circunscrita no âmbito das necessidades e do planejamento do Estado e não no mercado, tal qual como aconteceria se localizada no âmbito do mercado de bens e serviços privados.

As implicações relativas aos problemas do mecanismo de decisão sobre políticas públicas resultariam na separação entre formulação de políticas públicas e controle regulatório para a operacionalização dos serviços. Haja vista que o que estava em jogo era a imposição de um “redesenho” organizacional, ao setor de saneamento, por meio do “redesenho” dos marcos regulatórios, a fim de se criar uma estrutura de provisão de serviços que contemplasse a linha da política econômica adotada pelo Governo.

Outra implicação remete-se ao questionamento do modelo centralizado no sentido da reafirmação da gestão municipalizada. Com efeito, a reestruturação do setor saneamento, orientada na perspectiva da política econômica da gestão financeira do Estado, explicitaria uma nova contradição, qual seja, a negação (ao menos parcial) do modelo municipalizado. Haja vista que, para atrair os grandes investidores, a “contrapartida financeira e institucional” teria que considerar, entre outros aspectos, as economias de escalas e conseqüentemente o tamanho do mercado (investimento/escala de produção/renda), comandado pelas empresas de saneamento. Isto resultou conflitos na conformação do marco regulatório para o setor saneamento, que deveria considerar tanto o modelo municipalizado, quanto o “estatizado”, ou seja, estruturado em companhias supramunicipais de prestação desses serviços.

5.3.5 Flexibilidade Institucional, Participação Privada e Marco Regulatório

Para compreendermos essa contradição acima explicitada, faremos uma breve digressão sobre o papel das firmas e dos governos na nova dinâmica capitalista. A fim de iniciar essa compreensão, nos remeteremos a alguns postulados do que se convencionou chamar de teoria neoclássica, estabelecida a partir dos modelos de equilíbrio geral (walrasiano) e parcial (marshalliano),¹⁵⁸ cujo foco de interesse está vinculado à teoria dos preços e da alocação de recursos.

O preço e a taxa de remuneração do trabalho e do capital são determinados pelo mercado e portanto externos à firma. A máxima prevalecente (walrasiana) é de que o mercado ainda que apresente situações transitórias de desequilíbrio, tende a estabelecer condições de informações e concorrência perfeitas (NORTH, 1981; VILLARREAL, 1984; TIGRE, 1998). Nessa perspectiva, o empreendedor e a firma são respectivamente um coordenador e o *locus* da produção. Destarte a teoria neoclássica defendia o modelo de coordenação pelo mercado.

¹⁵⁸Observando-se que, como foi visto no capítulo segundo, Marshall não assumia os pressupostos da “concorrência perfeita”, identificava os limites de crescimento das firmas no ciclo de vida dos empresários e não nas deseconomias de escala.

Sendo que a base institucional para coordenação do mercado era a *firma-propriedade* ou empresa gerenciada pelos próprios donos (família ou grupo de sócios). O papel do Estado, na economia neoclássica, era restrito à manutenção da Lei e da ordem, bem como ao cumprimento de funções sociais básicas, tais como educação saúde e segurança pública.

Além disto, esse corpo teórico demonstrava um descaso/desconhecimento acerca das implicações dos fatores técnicos e organizacionais. Apesar de este corpo teórico ter sofrido “reparos” paulatinos que buscavam “aproximá-lo à realidade”, com Marshall e Keynes, conforme foi visto no segundo capítulo, a máxima prevalecente era de que somente o capitalismo de mercado seria capaz de restabelecer as condições de equilíbrio no longo prazo.

Contraopondo-se a essa máxima do pensamento neoclássico, destacam-se (entre outras) as contribuições teóricas da Organização Industrial (OI), Nova Economia Institucional (NEI) e a Economia dos Custos de Transação (ECT), no nível microeconômico. Essas vertentes do pensamento econômico trazem sobretudo uma análise do papel das instituições (firmas) em relação aos problemas de coordenação dos sistemas produtivos.

Em contraposição ao pensamento de Hayek, que se opunha radicalmente às estruturas centralizadas, esse novo corpo teórico representava o deslocamento da preocupação dominante com o estudo do monopólio (e de seu controle) mais o da política anti-truste, para buscar uma explicação (causal) das forças e mecanismos responsáveis pela organização da indústria (americana). Assim, procuravam analisar como essas forças se alteravam no tempo e que efeitos de mudanças poder-se-ia esperar, no âmbito da organização da indústria (FARINA, AZEVEDO, SAES, 1997 – acréscimos nosso).

A NEI emergiu da crítica ao pressuposto comportamental de racionalidade individual, presente no pensamento ortodoxo.¹⁵⁹ Ela inflexionou a visão da firma, da perspectiva que a vê apenas como o *locus* da produção (ou depositário da atividade produtiva) para uma outra que a vê também como *locus* da alocação (um complexo de contratos regendo as transações internas), cujo marco teórico remete-se às contribuições de Ronald Coase. Essa inflexão colocaria a firma como um espaço alternativo aos mecanismos de mercado (concorrência e preço) no processo de coordenação das atividades econômicas (*id.*).

Essa concepção implicava reconhecer uma relação “concorrencial” entre a firma e o

¹⁵⁹Que reduz o comportamento econômico à maximização da função de utilidade individual (admite a preferência como um dado preestabelecido e vê o indivíduo guiado pelo auto-interesse, sem qualquer restrição política, ética, religiosa e etc).

mercado, cuja coexistência seria explicada pela magnitude daquilo que se convencionou chamar de custos de transação.¹⁶⁰ Estes trouxeram à cena o problema das restrições nas transações econômicas, que não poderiam ser mais negligenciados. Este *insight* (de Coase) pôs em marcha a emergência de um corpo teórico que passaria a considerar na análise econômica uma série de elementos até então considerados exógenos, tais como: os direitos de propriedade, a estrutura organizacional da firma e os mecanismos de governança (NORTH, 1981; FARINA, AZEVEDO, SAES, 1997).

O desenvolvimento da NEI inflexionava o pensamento econômico no sentido do **reconhecimento do papel que as instituições políticas jogam no sistema econômico**, no âmbito da regulação econômica, na medida em que atribuía a elas a capacidade de limitar as condições de operação e a eficiência do sistema econômico. As instituições políticas teriam o papel de conciliar o movimento antagônico dos custos de transação, haja vista elas estabelecerem as regras do jogo, bem como os meios de seu cumprimento, na medida que imputavam limites à estrutura de governança. Emergiria daí uma diferenciação da **noção de Estado regulador** como árbitro promotor das condições de estabelecimento da concorrência.

Em relação ao estabelecimento da relação causal entre eficiência econômica, oportunidades de lucro e capacidade de adaptação às mudanças no ambiente econômico, para a NEI, a eficiência de uma estrutura de governança seria primariamente determinada pela sua capacidade de oferecer respostas às mudanças. Desse modo, as deficiências de adaptação se traduziriam em custos implicando perda de oportunidades de lucros, geradas pelo acontecimento das contingências imprevistas (FARINA, AZEVEDO, SAES, 1997).

Observe-se que existe uma diferenciação referente aos níveis analíticos da NEI, comportando duas correntes teóricas, que se articulam no nível de suas relações mútuas. Uma delas investiga o ambiente institucional, a outra privilegia a análise das instituições de governança. A corrente que examina o papel de alguns elementos institucionais sobre o resultado econômico tem como ponto de partida o *trade off* entre especialização e custo de transação (tendência a queda dos ganhos obtidos com a crescente especialização). Por um lado, esta corrente investiga os efeitos das mudanças sobre o resultado econômico. Por outro, procura explicar o surgimento de instituições, tornando-as endógenas ao modelo (*id.*).

¹⁶⁰Custos de coleta de informações, de negociação e estabelecimento de um contrato e, atualmente, inclui os custos de mensuração e fiscalização dos direitos de propriedade, monitoramento do desempenho e organização de atividades (FARINA, AZEVEDO, SAES, 1997).

A corrente, a da análise das estruturas de governança, atribui às instituições a função principal de redução dos custos de transação. Ela procura investigar os elementos institucionais que possibilitam uma redução daqueles custos, o que implica privilegiar explicitamente os custos de adaptação. Particularmente, a ECT se propõe estudar as transações numa perspectiva microanalítica, tomando as regras gerais da sociedade como dadas; ou seja, decorrentes dos limites impostos pelo ambiente institucional e pelos pressupostos comportamentais dos indivíduos (*id.*). A ECT **problematiza as diferentes formas contratuais**, enquanto estruturas de governança, buscando identificar como elas implicam distintos níveis de eficiência, ao lidarem com diferentes formas e seus respectivos custos diferenciados de transação. Para nós, este é o ponto de partida da flexibilização.

Essas inflexões vão corroborar para destacar (e também questionar) o papel da firma, como o agente que produz a melhor e mais eficiente estrutura de governança no capitalismo gerencial. Isto tem implicações relacionadas às concepções que focalizam o Estado como “principal” centro de decisão e ator ativo para a superação da crise do capitalismo contemporâneo. Também fortalece a importância de analisar o papel das instituições e, conseqüentemente, do Estado de direito na tutela das relações econômicas “eficazes”.

Tendo visto o papel da firma no capitalismo contemporâneo, podemos retomar a compreensão sobre a aparente reversão dos esforços de municipalização dos serviços de saneamento, por meio da compreensão do processo de descentralização do Estado, na perspectiva que considera sua funcionalidade ao sistema capitalista.

Com efeito, Jaramillo e Cuervo (1990) analisaram a descentralização como um meio para melhorar a eficiência para corrigir as irracionalidades, atribuídas à regulação estatal. Para eles, a descentralização tem seu ponto de partida na crítica da gestão ligada à noção de Estado benfeitor, cujas marcas eram: as transferências externas e internas; relativa autonomia entre satisfação das necessidades e capacidade de pagamento; e, forte sindicalização.

Nessa perspectiva, a nova visão de gestão das cidades (e também de seus serviços – acréscimos nosso), vinculada ao processo de descentralização política, estreitaria os laços dessas com o mercado. Sua expressão mais aparente seria a crescente privatização de serviços urbanos e sociais. Onde isso não ocorresse, observar-se-ia uma elevação de tarifas, corte de serviços e etc., agravando o peso da crise para grupos de menores recursos, mediante a elevação da taxa de desemprego e redução do poder aquisitivo (*id.*).

No Brasil, isto engendrou um caloroso debate acerca do redesenho do Estado.¹⁶¹ Nesse contexto, a questão da municipalização foi retomada segundo uma tendência muito mais ampla e, inclusive, num movimento “para fora” do aparato estatal. Em certa medida, este movimento confundia o processo particular de democratização (ruptura com o centralismo autoritário) com o de descentralização, que é mais geral. Neste sentido, a descentralização aparecia associada à crítica ao fenômeno da centralização e expansão do Estado sobre as esferas social e empresarial, bem como implicaria revisão do federalismo fiscal.

No âmbito das políticas sociais, a discussão da descentralização se pautava: na existência (ou não) de uma política deliberada de descentralização; na natureza e poder de coalizão desse processo e no formato institucional das políticas prévias (IPEA/SEI, 1999). Isto evidenciava a natureza política do processo de descentralização, em detrimento de suas outras dimensões, quais sejam a econômica-financeira e a administrativa (MENEZES e MENEZES, 1997; 1998).

Isto também focalizava as discussões no sentido da re-ordenação das inter-relações das esferas federativas. Neste sentido, como foi visto no capítulo quarto, do ponto de vista das estratégias de reestruturação do Estado, a ênfase da reforma consistia na busca pelo desafogamento das finanças e esforços governamentais, para dar suporte ao Estado exportador. Nesta perspectiva, a maior ou menor velocidade de mudanças setoriais, acompanhando as mudanças do Governo federal, se realizaria, a partir do grau de organicidade entre o modelo exportador e os chamados serviços competitivos de mercado, entre quais se sobressaem os setores de telecomunicações, energia elétrica e transporte interestaduais.

Apesar de o Governo Fernando Henrique Cardoso ter acelerado o desenvolvimento institucional de regulação das concessões, nos anos 1990, o setor de saneamento não lograria a mesma rapidez de reestruturação que os demais, haja vista as especificidades desse segmento, em termos de definição da titularidade e outras questões que afetam a consolidação de seu marco regulatório.

¹⁶¹ Analisado no capítulo quarto desta tese.

5.4 Reestruturação Setorial: Financiamento Público, Flexibilidade Institucional e Marco Regulatório

A análise feita no capítulo quarto, acerca dos problemas de planejamento no Brasil, mostrou que o sistema de planejamento brasileiro foi esvaziado e desarticulado paulatinamente entre meados dos anos 1980. Acredita-se que o setor de saneamento básico foi prejudicado por esse retrocesso institucional e continua a ser altamente insatisfatório, apesar das múltiplas referências que foram feitas ao tema na Constituição de 1988 e as mudanças conjunturais. Além disto, a antiga estrutura centralizada do Planasa constitui-se um desafio a modernização institucional, no sentido da descentralização do setor.

Apesar dos vários estudos sobre o setor, o que se constata na prática é uma ênfase na formulação de instrumentos institucionais regulatórios, com pouco aprofundamento relativo a reversão do modelo centralizado, lembrando as mesmas dificuldades do modelo da Grã Bretanha e um certo favoritismo ao modelo Francês, o qual estabeleceu uma relação institucional baseada na definição dos entes Estado e iniciativa privada.¹⁶² Nessa perspectiva, fica a dúvida se o que está em jogo é uma reorganização do setor, visando sua capacitação, ou se isto é um discurso vazio, apenas para possibilitar a venda das estatais, transformando o monopólio público em privado.

Tradicionalmente os serviços de saneamento estão classificados como serviços de competência municipal. Entretanto, o texto constitucional estabelece no Art. 21, inciso XX, a competência da União instituir diretrizes para o saneamento básico. No Artigo 23, inciso XXI, consagra as três esferas federativas (União, estado e município), em regime de competência comum, a responsabilidade de promover programas de saneamento básico.

Em relação ao regime de competência comum, Alves (1995) observou que esse problema poderia ser respondido, em parte, tendo como referência o controle dos ativos relacionados com a prestação dos serviços. Na situação constitucional anterior, quando os serviços de saneamento eram vistos como de interesse local, a questão não se apresentava de maneira aguda. Em razão dessa situação, aos municípios cabia a titularidade plena dos serviços, e, em razão disto, eles representavam o poder concedente. Investido dessa condição, os municípios eram responsáveis pelo controle jurídico do patrimônio social ou ativo, do setor

¹⁶²Sobre esses modelos cf: BRASIL; MPO; SPU; IPEA, (1995e); Rapport de L'atelier Approches Economiques et Regulation (1996); Martinand et al (1993).

saneamento, implantado em seus respectivos territórios.

Alves ponderava que na medida em que os atos de concessão demarcam a situação jurídica dos ativos, perfazendo sua acumulação como patrimônio social da coletividade servida, obtido através da capitalização de parte da tarifa cobrada, a natureza dessa situação definiria a impossibilidade de se exercer concorrência entre entidades prestadoras dos serviços de saneamento básico, especialmente os de água e esgotos sanitários, numa mesma área, caracterizando-se o chamado monopólio natural.

Para Alves, a retomada dessa questão referia-se especificamente ao problema jurídico relativo às ações de transição para o novo modelo proposto. O problema da titularidade referia-se a situação jurídica das concessões referente à relação entre as companhias estaduais concessionárias dos serviços de saneamento básico, que envolvem diretamente recursos hídricos (água e esgoto), e os municípios, na qualidade de poder concedente.

Conforme Alves, de acordo com os atuais dispositivos constitucionais, os serviços de saneamento básico comportariam ser gerenciados por quaisquer das três esferas de poder da República, observadas determinadas condições: a) resultantes da **natureza do serviço** (monopólio natural); e, b) das **circunstâncias institucionais** que demarcam âmbitos de atuação privativos, como, por exemplo, o envolvimento do interesse regional específico, que não pode ser atendido pelo município isoladamente, ou do interesse local, quando o serviço está efetiva e adequadamente sendo realizado neste nível. Destarte, os estados ou a União poderiam prover medidas destinadas a completar ou a suprir os serviços de saneamento ambiental, sem ofender a autonomia municipal, atendendo adequadamente a população a que se destinam.

Com efeito, para Alves, a questão da competência complementar só se colocava como um conflito, quando decorrente da coordenação entre as ações regionais e locais, ou da composição e cumprimento dos acertos financeiros para a prestação dos serviços complementares. Assim, nos municípios em que não são prestados tais serviços, o estado pode supri-los, em todas as suas fases, sem maiores contendas jurídicas, devendo regulá-los inteiramente.

Porém, nós observamos que o sujeito da competência não pode derogá-la sob pena da lei. Assim, em caso de algum impedimento, o titular deve solicitar as demais instancias, alegando o motivo do não cumprimento. Nesse caso, ele delegaria o objeto em função de sua

consecução, nos termos previstos na norma jurídica, a exemplo do que é esclarecido por Alves no parágrafo abaixo.

Dessa forma, Alves (1995) observava que não estava vedado ao estado realizar parte dos serviços e deles ser titular, quando os mesmos demandassem um equacionamento regional, como a captação, tratamento e adução a grosso da água em uma Região Metropolitana, quando as fases originárias somente podem ser efetivadas a nível regional, através de um grupo de municípios.

Isto estava previsto no Art. 25, no parágrafo 3º, que estabelece a condição de que os Estados, poderão, mediante Lei Complementar, instituir Regiões Metropolitanas, para integrar a organização o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum. Entretanto, o Art. 30, inciso V, dispõe sobre a **competência específica dos municípios** para organizar e prestar, diretamente ou sob o regime de concessão ou permissão, os serviços de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial.

Para Alves, o dispositivo constitucional só apresentaria um impasse jurídico se o município tivesse o poder jurídico para lastrear uma possível intervenção, mas não tivesse o poder de fato (político e técnico) para efetivar o poder jurídico, dando-lhe eficácia. Esta situação só poderia ser prevenida apropriadamente, mediante uma política de descentralização do setor, prevista em lei complementar, armada com instrumentos de negociação eficaz, com base em critérios objetivos que permitissem assegurar, a todos os níveis de governo envolvidos, uma justa satisfação dos interesses correspondentes, objetivando a racionalização na prestação desses serviços.

Segundo Alves, essa questão envolvia a possibilidade de o município gerenciar, mediante regulamentação e controle, a prestação adequada dos serviços, visto que, em caso contrário, o estado poderia e deveria fazê-lo, no exercício da competência comum, em seu caráter supletivo. Desse modo, se o município pudesse prestar estes serviços, mas não o fizesse, investindo recursos locais em outras prioridades, a situação poderia configurar falta grave, visto que ao poder público é vedado deixar de exercer o poder-dever de sua competência, destinado a assegurar serviços essenciais aos seus cidadãos.

Na mesma linha, Pereira e Baltar (1995) também afirmavam que a competência municipal era conseqüência das tendências de descentralização política, administrativa e financeira, no bojo da crítica ao Estado autoritário burocrático. Nesse processo, foi elaborado

o Projeto de Lei Complementar nº 199, de 1993, que visava institucionalizar a Política Nacional de Saneamento e recriar o Sistema Nacional de Saneamento. Este projeto foi integralmente vetado pelo Governo federal, em 1995, porquanto tenha sido considerado “contrário aos interesses nacionais” (IPEA. SEI, 1997).

Se tivesse sido aprovado, o PLC 199/93 cumpriria o papel de servir como legislação complementar ao Artigo 175, da Constituição Federal, de 1988, cujo conteúdo está citado abaixo (BRASIL, 1988, pág.121).

Art. 175 - Incumbe ao poder público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.

Parágrafo Único - A lei disporá sobre:

- I - o regime das empresas concessionárias e permissionárias de serviços públicos, o caráter especial de seu contrato e de sua prorrogação, bem como as condições de caducidade, fiscalização e rescisão da concessão ou permissão;
- II - os direitos dos usuários;
- III - a política tarifária;
- IV - a obrigação de manter serviço adequado.

Observa-se que a regulamentação do artigo 175 era vista como imprescindível para a definição de regras na exploração do serviço público, esboçando um embrião regulatório, em termos de regime administrativo, direitos do usuário, política tarifária e adequação do serviço. Além disto, reabilitava o instituto da concessão. Esta última, conforme Wald, Moraes e Wald (2004), não pode ser compreendida sem se considerar o contexto econômico do qual foi evocada. Ou seja, a pretensão de se evitar o déficit de infra-estrutura, que onerava o déficit público, tanto pelas despesas que gerava, quanto pela falta de novos recursos, os quais poderiam ser arrecadados pelo Estado, para melhor cumprir suas funções.

Wald, Moraes e Wald (2004, pág. 100) definiram a concessão como “... o contrato através do qual o Poder Público delega, a uma pessoa jurídica ou a um consórcio de empresas, o direito de explorar, em seu nome e por conta própria, determinada atividade econômica de interesse ou utilidade pública, durante certo período de tempo, mediante a assunção de certos encargos e obrigações”.

Nessas condições, Wald, Moraes e Wald explicavam que a natureza jurídica desse instituto mereceu a formulação de várias teorias, as quais procuravam explicar a concessão, como ato unilateral do Poder concedente ou ainda como contrato celebrado entre concedente e

concessionários, ou ainda como uma ato bilateral. No campo doutrinário, os defensores do unilateralismo argumentavam que a concessão não poderia ser contrato, haja vista o serviço público constituir exteriorização do poder soberano e por isso estar fora do comércio. A doutrina mais moderna e atualmente dominante interpreta a concessão como a reunião de elementos constitutivos e um autêntico contrato público, em função de seu objeto, finalidade, bem como das relações que estabelece, mesmo que haja presença de cláusulas regulamentares.

Wald, Moraes e Wald destacaram a interpretação dada por Duguit, que considera a concessão como um ato complexo, haja vista ser uma convenção que abrange disposições de caráter convenção-lei, que constituem as cláusulas regulamentares, que tratam da organização de um serviço público e são passíveis da alteração unilateral pelo poder concedente, e outras de natureza contratual, que só são modificáveis, mediante consenso entre as partes contratantes, por envolverem o equilíbrio econômico-financeiro do contrato. Segundo Wald, Moraes e Wald, essa distinção, feita por Duguit, entre cláusulas de serviço e cláusulas econômico-financeiras é seguida na jurisprudência brasileira e estabelece a obrigatoriedade do contrato por escrito, como fato indispensável para caracterizar a concessão.

Conforme Wald, Moraes e Wald, a outorga da concessão não desobriga o Estado do seu dever constitucional de realizar o serviço público, nem abdica a sua titularidade. Consiste na delegação da execução ao particular, o qual deve assumi-la com todos os riscos empresariais envolvidos e com a supervisão e a cooperação do Poder público. Desse modo, as cláusulas essenciais do contrato devem ser interpretadas e aplicadas, segundo o princípio da parceria ou cooperação entre o Poder público e o empresário privado, visando a satisfação do interesse público.

Wald, Moraes e Wald observam que a delegação implica portanto flexibilidade, na medida em que, dentro dos limites da superação das situações imprevistas ou das modificações posteriores, impostas unilateralmente pelo Poder público. Essas alterações devem repercutir minimamente no serviço, sendo que suas conseqüências devem ser resolvidas, mediante modificações tarifárias ou devido ressarcimento ao contratado, em decorrência da manutenção da relação dinâmica da negociação ente as partes, que a justifica.

Observa-se que essa forma de contratação exige um titular, o qual deve responder pela contratação, assim por meio do PL 199/93, da Câmara dos Deputados, visava-se assegurar o

estabelecimento da competência municipal para organizar e prestar diretamente, ou mediante regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de saneamento de interesse local. Estabelecia que as funções públicas de saneamento e o seu poder de concessão permaneceriam no âmbito do interesse local, no município, mesmo nos casos de interesse regional, como também definia os direitos dos usuários, em relação à adequação da prestação do serviço.

Destarte, a nova Política de Saneamento reafirmava o imperativo da concorrência, presente na Lei 8.666/93, que visa regular os procedimentos da licitação, visando a selecionar a melhor proposta, por aqueles que desejam contratar com a administração pública. Essas leis emergiram num contexto de reformulação dos marcos regulatórios, a fim de garantir uma maior transparência e estabelecimento da competitividade na administração e nos contratos públicos. Nessa perspectiva, a nova política tinha como direcionamentos principais a definição da titularidade municipal e o regime concorrencial.

Conforme Araújo (1995, pág. 86), no caso específico do setor de saneamento, a combinação da titularidade do município e do imperativo da concorrência deveria representar a abertura de um processo de alteração sensível dos atores e valores prevaletentes até agora na organização desse setor. A base desse processo de transformação residiria no fato de haver a possibilidade de centenas de decisões dispersas, relativa a existência de municípios “... *em condições de decidir, com grau adequado de independência, sobre a forma da organização e prestação dos seus serviços de saneamento*”.

Ao colocar dessa forma, percebe-se que, embora detendo a titularidade, essa não seria a condição única para que um município estivesse apto a assumir de forma independente sobre a forma de prestação dos seus serviços de saneamento, garantindo-se a universalidade dos serviços. Haja vista, fatores tais como baixa capacidade técnica-operacional, cultura política,¹⁶³ falta de compreensão dos cidadãos sobre as benesses e controvérsias da gestão municipalizada, bem como a preocupação de governantes em relação à transferência funcional da função desacompanhada de recursos financeiros para sua execução, entre outros aspectos (BRASIL, MPO, SPU, IPEA, 1995a).

¹⁶³Em 1979, prestando trabalhos de consultoria, relacionado ao para o PASS/BID, pode-se observar durante as audiências públicas o receio que alguns prefeitos do Estado da Bahia manifestavam em relação à descentralização do serviço, entendida como retorno da função ao âmbito da Administração Municipal. Também na oportunidade observou-se que algumas das prefeituras pagavam tarifas de água de cidadãos de setores populares (MENEZES, 1999).

Nessa perspectiva, a autonomia do município estaria condicionada a sua competência. Isto é, suas capacidades para execução. Isto por sua vez, viria gerar uma discussão acerca dos meios para exercer a autonomia. Dessa discussão, seria colocado o problema da capacitação, que foi um dos objetos do PMSS II, como veremos adiante, como uma forma de dotar o município de condições para exercer a função que lhe fora atribuída. Isto também evoca outra discussão, no âmbito do federalismo fiscal, no que concerne que o aumento de atribuições deve ser procedido de aumento das transferências de verbas orçamentárias, necessárias a execução do mesmo, segundo o princípio do Direito administrativo que estabelece que a administração deve ser dotada dos meios necessários ao desempenho de suas funções.

Não obstante, observou-se a tomada de iniciativa de algumas municipalidades, em termos de elaboração de legislação própria, para reestruturar os serviços e executá-los localmente, a exemplo de São Paulo, Rio Grande do Sul, Recife e Santa Catarina, que se anteciparam à condução do processo de descentralização, em face da demora do Governo federal na regulamentação do artigo 175, da Constituição federal. Entretanto, observa-se que nem todas as lideranças municipais estavam engajadas no processo de municipalização da prestação dos serviços de saneamento.

Nesses termos, a questão da titularidade se desdobraria em dois conflitos institucionais. O primeiro referente à titularidade dos serviços questionar em que medida o marco regulatório se afastaria do modelo municipalizado, afastando também a flexibilidade de desconcentração de mercado, em favor de um regime estadualizado. O segundo, de natureza econômica, implica esclarecer em que medida a universalização, numa concepção de regime de mercado, estará vinculada ao pagamento de tarifas. Desse modo os conflitos giravam em torno dos temas da municipalização e da universalização dos serviços. Esse último requeria explicitação do poder concedente, de modo a se atribuir os poderes de regular a prestação de serviços.

A resposta do Governo federal à continuada desestruturação do setor foi a iniciativa de organizar o serviço, a partir da criação da Secretaria de Políticas Públicas (Sepurb), vinculada ao Ministério de Planejamento e Orçamento (MPO), com a função de articular as políticas setoriais de Habitação, Saneamento e Desenvolvimento Urbano e propor uma alternativa de gestão para estes setores. Em outubro de 1995, a Sepurb encaminhou uma nova proposta para uma Política de Saneamento, a qual propunha modificações, ao menos discursivamente, baseadas em uma concepção de descentralização (BRASIL, MPO, SPU, IPEA, 1995a).

Essa iniciativa do MPO, por meio da Sepurb, fazia parte de uma nova conceituação e “ciclo de organização” do Estado brasileiro, cuja ênfase recaía na capacidade de articular e regular a prestação de serviços, ao invés de prestá-los diretamente. Ela pretendia gerar a implantação de um novo sistema de alocação de recursos, capaz de ser apreciados por um Conselho local, com poderes de hierarquizar e selecionar propostas de operações de crédito nos programas, Pró-Moradia e Pró-Saneamento, com recursos do FGTS (IPEA/SEI 1997).

Esse novo ciclo considerava a flexibilização institucional no processo de reestruturação do setor. Isto implicava pensar a formulação de um marco regulatório que abrigasse, não apenas o modelo municipalizado, mas também outras alternativas institucionais que viessem contribuir para a universalização do serviço. A formulação do marco regulatório implica assegurar que o poder concedente avaliará de forma independente e com o rigor necessário o trabalho dos agentes que executaram os serviços.

Nessa perspectiva, o marco regulatório deveria contemplar os desafios e as implicações gerais do processo de flexibilização institucional para esse setor. Tais desafios foram agrupados em termos dos seguintes itens: a) associados às mudanças nos papéis e relações entre Estado e operadores dos serviços de saneamento; b) associados aos financiamentos das atividades do setor; c) associados à reestruturação das companhias estaduais de saneamento; e, por fim, d) as melhorias no desempenho do setor (BRASIL, MPO, SPU, IPEA, 1995a).

Com o veto do PLC 199/93 e a politização do problema da titularidade dos serviços, a estratégia do governo para o setor de saneamento, no período 1995-1998, pautou-se pelas seguintes premissas básicas de flexibilização: modernização, descentralização, participação, construção de parcerias, privatização, regulação e controle social, focalização no atendimento à população de baixa renda, integração entre instâncias de governo, saneamento financeiro e a retomada dos investimentos financiados com recursos do FGTS.

Conforme Wald, Moraes e Wald (2004), em 1997, o Conselho Nacional de Desestatização (CND) determinou ao Bndes a contratação de um estudo para modelar a desestatização do setor saneamento, visando orientar a sua atuação como órgão executivo em termos de formulação de políticas, normas e critérios no sentido de estimular a privatização desse segmento. Além disto, o CND contava com a predisposição do Bndes para financiar parcialmente empreendimentos privados nessa área, como já fizera com outros setores.

Nesse sentido, conforme Wald, Moraes e Wald, no final de 1997, a Caixa Econômica

Federal (CEF) e o Bndes firmaram um convênio de cooperação mútua para o desenvolvimento da desestatização do setor saneamento. Neste processo, destacava-se a instituição do Programa de Fomento a Parceria Público-Privada, para a Prestação de Serviços de Abastecimento de Águas e Esgotamento Sanitário (PROPAR).

De acordo com Wald, Moraes e Wald, os objetivos do Propar eram: fomentar a participação da empresa privada na prestação desses serviços; b) fortalecer institucionalmente o poder concedente, por meio de ações, para implantar e desenvolver os instrumentos regulatório de fiscalização e garantia da qualidade dos serviços. c) incentivar ações de interesse e beneficiamento comum de municípios usuários de uma mesma bacia hidrográfica; e, d) melhorar a qualidade da prestação daqueles serviços de forma sustentável.

Desse modo, o Propar englobaria financiamento para empresas de consultorias com a finalidade de elaborar projetos que viessem a constituir a base de um planejamento, em larga escala, que, uma vez autorizado pelo poder concedente competente, resultaria em concessão parcial ou plena ao setor privado, bem como a constituição de empresas de economia mista. Com o mesmo escopo, a CEF instituiu, em 1998, o Programa de Financiamento a Concessionários Privados de Serviços de Saneamento (FCP/SAN) e o Programa de Investimento em Concessões Privadas para Prestação de Serviços de Saneamento (*id.*).

O FCP/SAN visava criar oportunidades de financiamento de obras e serviços a serem executados pelas concessionárias privadas e dar prioridade às concessões estudadas e modeladas pelo Propar. O FCP/SAN-BNDES Automático utilizaria recursos do BNDES, enquanto que o FCP/SAN FGTS aplicaria recursos desse fundo. Por sua vez, o Programa de Investimento em Concessões Privadas para Prestação de Serviços de Saneamento visava criação de um *funding*, por meio da utilização de recursos no mercado de capitais (interno e ou externo), como uma alternativa ao empréstimo de instituições financeiras públicas (*id.*).

A CEF atuaria na estruturação de operações financeiras, como prestadora e investidora. O objetivo da prestação de serviços era atuar na montagem de securitização de ofertas públicas iniciais (OPIs) e na análise dos ativos financeiros do setor, em parceria com outras instituições. Dessa forma, esperava-se atrair potenciais investidores (preferencialmente os investidores institucionais) sob sua chancela, haja vista que, como investidora, seria possível a CEF adquirir papéis oriundos do projeto para carteira própria ou administrada.

Na busca por um modelo de financiamento independente do orçamento da União,

particularmente em face das restrições da Resolução no 2668, do Banco Central, que limita o endividamento público, a CEF propôs a constituição das chamadas Sociedades com propósito Específico (SPE). A proposta consistia em reunir empresas de obras e equipamentos, que tivessem em condições de tomar recursos disponíveis na CEF, focalizando as tarifas a forma de garantia de pagamento pela empresa de saneamento ou autarquia municipal (BIO, 2001). Entretanto, esse modelo de financiamento implica inflexão organizacional e carece de estudos prospectivos para se conhecer o efeito sobre o preço das tarifas.

O desenho desse modelo de financiamento está condicionado a uma mudança na forma organizacional. Com efeito, a companhia ou autarquia municipal deveria preparar um edital de licitação para diferentes lotes de água e esgoto, cujo pagamento seria realizado por meio dos “recebíveis” selecionados por empresa classificadora de riscos. As empresas vencedoras constituiriam as SPEs, seriam financiadas pela CEF, com recursos do FGTS, tendo como garantia os direitos de crédito emergentes. O agente fiduciário repassaria a CEF os recursos para liquidação das obrigações da SPEs, nas datas e condições estabelecidas no financiamento. Além desta, a CEF também pensa numa outra alternativa, considerando a securitização dos “recebíveis”, por meio da emissão de debêntures (BIO, 2001).

A despeito da busca por alternativas de financiamento fora do padrão orçamentário tradicional e a presença dos programas, propostos pela CEF, denotariam também uma estratégia de afastamento da adoção do modelo municipalizado, em favor de estruturas mais concentradas, particularmente Regiões metropolitanas e cidades conurbadas. Isto se refletia na formulação de legislações a exemplo do PL 200/96 e PL 4.147/2001, para fins de garantir a manutenção das empresas estatais nas grandes regiões metropolitanas. Isto recolocava no debate a questão da titularidade, que não tendo sido definida finda por retardar a modelagem do marco regulatório.

Como foi visto inicialmente, o fato de a Constituição Federal não atribuir expressamente a competência para a prestação dos serviços de saneamento gerou polemicas e divergências de posicionamento, particularmente em face da natureza econômica da exploração do serviço e dos interesses econômicos daí decorrentes. Entretanto, esse debate tem contribuído para consolidar alguns aspectos regulatórios. Conforme Wald, Moraes e Wald, um deles era a criação da agência reguladora de saneamento (ANA), o outro se remetia à definição de regras claras para o exercício da competência comum, ou seja, para o relacionamento dos três entes federativos.

Nesse sentido, de acordo com Wald, Moraes e Wald, discute-se que a competência da União está ao nível da elaboração de diretrizes em matéria de saneamento básico, bem como a instituição de um sistema nacional de recursos hídricos e a definição de critérios de outorga e direito de uso das águas. Aos estados competiria organizar e prestar os serviços de interesse público supramunicipais, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão. Por fim a competência municipal se definiria no âmbito dos interesses locais.

A contradição que envolve a questão municipal remete-se ao fato de que o município não dispõe constitucionalmente do domínio das águas. Isto traz implicações acerca da organização municipalizada, porquanto altera o princípio de interesse local. Nessa perspectiva, a tendência prevalecente é a de se buscar e incentivar gestões compartilhadas. Desse modo, Wald, Moraes e Wald destacavam a formulação do substitutivo ao PLC 200/96, o Projeto Lei 4.147/2001, como uma tentativa de solucionar a polêmica acerca da titularidade.

Entretanto, esse substitutivo tem recebido severas críticas, particularmente, quanto a divisão da titularidade dos serviços de saneamento, na medida em que ela desconsidera o ciclo completo da atividade, segundo aqueles que defendem uma única instância administrativa responsável pela captação, produção, e distribuição da água e pela coleta e tratamento do esgoto, a fim de que a atividade se mantenha financeiramente viável. Particularmente, isto tem implicações fiscais. Pois, ao conceder a titularidade da produção de água e tratamento de esgotos aos estados e a distribuição de água e coleta de esgotos, os estados ficariam com a responsabilidade de realizar 70% dos investimentos e os municípios com 10% da receita.¹⁶⁴

Nestas circunstâncias, se convertido em Lei,¹⁶⁵ esse projeto poderá ser questionado quanto a sua constitucionalidade, na medida que pretende regular a atribuição de competência dos entes da federação. Desse modo, as questões da titularidade e da ausência de um quadro regulatório e institucional consistente seria retomada no âmbito do PMSS II. Entretanto, o setor continua sem um quadro regulatório e institucional. Segundo Mota (2004), as controvérsias referem-se ao poder concedente e ao papel do setor privado, com muita dificuldade de aprovação.

O PMSS II perseguia os objetivos implementar de instrumentos de regulação em 27 unidades da federação, na perspectiva de criar condições favoráveis para a prestação dos

¹⁶⁴ Informação retirada do O Estado de São Paulo 7/09/2001 e citada por Wald, Moraes e Wald (2004, pág 78).

¹⁶⁵ Observando que atualmente ele foi retirado do Congresso a fim de ser analisado com o objetivo de se concluir a versão final que definirá regras, no atual entendimento, de universalização dos serviços de saneamento ambiental.

serviços em um ambiente de eficiência e adequada participação do setor privado. Prioriza as legislações estaduais de prestação de serviços, bem como a implantação de agências reguladoras estaduais e prestação de assistência técnica aos municípios. Visa também implementar diferentes formas de participação do setor privado, por meio da assistência aos governos estaduais e municipais, nas decisões sobre a concessão ou outra forma de atração do agente privado. Além disso, ele visa prestar assistência de financiamento, desde que cumpridos os requerimentos específicos (PEREIRA et. al., 1998).

O programa espera recuperar e desenvolver as prestadoras de serviços administradas pelo poder público, especialmente as companhias de economia mista que demonstrem condições de sustentabilidade e eficiência. Prevê a ampliação da cobertura dos serviços e água e esgotos e recuperação e corpos d'água afetados, nas regiões, Norte, Nordeste e Centro oeste, com financiamento de programas de investimentos dos prestadores de serviços, desde que cumpridas as exigências de elegibilidade. Prevê a revisão dos regimes tarifários, a revisão da composição dos custos, a melhoria da qualidade dos projetos elaborados pelos prestadores, a publicação de diagnósticos setoriais anuais e de estudos relativos à comparação de desempenhos dos prestadores de serviços, a partir da formação de um banco de dados (*id.*).

Além disto, fomenta a pesquisa e estudos referenciais para aperfeiçoamento da política setorial, a capacitação de técnicos para exercício de suas funções, o fortalecimento da gestão ambiental em saneamento, a articulação com entidades de meio ambiente, para racionalização de procedimentos adotados as intervenções em saneamento e, por fim, a articulação com o Programa Nacional de Combate ao Desperdício de Água (*id.*).

O reordenamento institucional constitui um dos eixos de reestruturação dos serviços de saneamento, haja vista a necessidade de ampliar a capacidade de investimento e melhorar os níveis de eficiência, condições básicas para o desenvolvimento sustentado dessas atividades e universalização do atendimento. Nesse sentido, a proposta se caracteriza pela distinção entre as funções exclusivas do Estado, na formulação das políticas e na regulação dos serviços de saneamento, e a função que pode ser exercida por agente público ou privado. Pela criação de instrumentos, no nível federal, estadual e no municipal, para formulação da política, prestação, regulação e controle dos serviços, flexibilização das formas de prestação dos serviços, com ênfase na participação do agente privado e criação de agências reguladoras (*id.*).

Partindo do reconhecimento que constitucionalmente as ações de saneamento compreendem responsabilidades concorrentes e complementares entre os entes federativos, o PMSS II antevia que a reestruturação do setor envolveria um amplo conjunto de transformações de cunho legal e institucional que abarcava instrumentos e atuação do Poder público, nos três níveis e a própria organização do setor, além de novas formas de financiamento dos serviços. Nesse sentido, ele evoca a atribuição da competência comum e, por conseguinte, o estabelecimento da ação cooperativa entre as partes federativas.

Adicionalmente, acreditamos que não apenas a ausência do marco regulatório, mas também o comprometimento da capacidade de financiamento do Governo, após 1999, interferiu no fraco desempenho das estatais, bem como no estancamento do setor privado. Nossa afirmação se justifica, na medida em que o governo não apenas realizava gastos com as companhias, mas também financiava o processo de privatização. Além disto, a pulverização dos investimentos governamentais mascara os resultados de sua contribuição no desempenho do setor. Isto passa por analisar os requisitos para viabilização das parcerias e os reveses do Plano real, mas num contexto do problema clássico, proposto por Marx (1983^{a, b}), acerca da dependência do desenvolvimento do capitalismo as condições da oferta de crédito.¹⁶⁶

Giambiagi e Além (1999) apontaram duas condições que julgavam essenciais para a ocorrência de alguma forma de parceria. A primeira advinha da percepção de que os novos investimentos em infra-estrutura não poderiam ser levados adiante de forma unilateral, pelo governo ou pela iniciativa privada. A segunda implicava a definição, por parte dos governos, dos setores de infra-estrutura que se desejaria uma articulação com o capital privado, separando-os daqueles de natureza própria do Estado.

Adicionalmente, seria desejável observar algumas condições, como forma de atrair o capital privado, quais sejam: estabilidade macroeconômica; credibilidade do governo e do país; existência de um marco regulatório adequado; mercado de capitais desenvolvido; sistema financeiro diversificado; mercado de seguros sofisticado; e, fundos de pensão com ativos de certo porte (*id.*).

Para garantir a estabilidade econômica, os requisitos fundamentais eram o equilíbrio externo, a situação fiscal sob controle, baixo índice de inflação e perspectivas boas e previsíveis de crescimento. A credibilidade está relacionada com o crédito e é determinante da

¹⁶⁶ Essa relação de dependência foi vista no capítulo terceiro dessa tese, referente à contribuição de Marx.

taxa de desconto aplicada ao fluxo de caixa previsto, que por sua vez está associado ao investimento. Ela representa a taxa de risco aplicada ao cálculo econômico e tem influência no julgamento dos investidores (*id.*).

O marco regulatório está associado aos termos e moldes das relações contratuais entre o Poder público e o ente privado, fixando regras ou termos de conduta para ambas as partes. O desenvolvimento do mercado de capitais oferece o espaço para lançamento de ações que serão adquiridas pelo público, possibilitando o financiamento de projetos. O sistema financeiro desenvolvido deve garantir o financiamento doméstico, por meio de ações, debêntures ou empréstimos. O seguro é necessário para cobertura dos riscos em volvidos nas operações de projetos. Por fim, o peso dos fundos e pensão funciona como um indicador econômico de quanto uma economia pode “alavancar” projetos de investimento (*id.*).

Os elementos acima produzem o cenário das informações, dentro do qual o investidor vai tomar decisões. Nessa perspectiva, o comportamento do investidor é e buscar um ambiente econômico pró-mercado, em um contexto associativo para realização de empreendimentos conjuntos. Entretanto, esses requisitos necessariamente não estão favoráveis simultaneamente, provocando reações adversas no comportamento do investidor, na medida das alterações desse cenário. Assim, prosseguiremos nossa análise pelo viés macroeconômico.

De acordo com Giambiagi e Além, a relação entre os programas de privatização com o contexto macroeconômico revela o papel da privatização. Destarte, entre os anos 1990-96, ela tinha o papel sinalizador do comprometimento do Estado com as chamadas “reformas de mercado” (grifos dos autores). Em um contexto internacional, de abundância de capitais, ela representava um elemento de atração do fluxo desses capitais, na forma de empréstimos. Essa situação se alteraria, em meados de 1977, devido aos impactos da receita da privatização e porque, em meio à crise Asiática, ela permitiu ao governo ganhar tempo para resolver dois problemas de desequilíbrio: os déficits fiscal e externo. Nessa perspectiva, ela era a ponte para a estabilidade.

Entretanto, a partir do segundo semestre de 1998, os reveses do cenário internacional anteciparam os problemas decorrentes da privatização, antes mesmo que seus efeitos pudessem produzir benefícios propalados. Desse modo o *Day After* das privatizações chegaram antes mesmo que o processo tivesse sido concluído, impondo ao país redirecionar

sua política econômica, no sentido de: implementar o ajuste fiscal, muitas vezes relegado; recorrer ao FMI; promover uma correção na taxa de câmbio, para diminuir o déficit em conta corrente (*id.*).

Apesar do Real, os fundamentos macroeconômicos da economia brasileira foram se deteriorando significativamente, a partir de 1995. Entre as suas causas, estão: causa da sobrevalorização do câmbio, que produziu os desequilíbrios do setor externo agravada com a ida do país ao FMI, em 1998, com conseqüente ampliação do endividamento e pela queima das reservas cambiais (para conter a fuga dos capitais), tais esforços visavam gerir as turbulências do ambiente externo.

Nestas circunstâncias, houve uma reversão na política monetária oposta aquela adotada no início do plano real. Tais problemas deterioraram as finanças públicas e deslocaram a política econômica para o esforço de ajuste fiscal. Desse modo, a combinação de juros elevados e carga fiscal, também elevada, contribuiriam para retirar a privatização do centro de prioridades da política econômica do governo brasileiro. Desse modo, ao se re-direcionar as prioridades de uso do dinheiro do governo, os programas de financiamento a privatização “naturalmente” desacelerariam. Com isto, o tradicional “atraso” da reestruturação do setor saneamento se tornaria mais alongado.

Tendo analisado os fundamentos da privatização, passaremos a analisar o que aconteceu na prática, em relação aos esforços para privatização do setor. Essas inflexões, as quais serão vistas adiante, mostrarão o refreamento da pressão para aprovação a qualquer custo do diploma legal que regulamenta a organização do setor, particularmente possibilitado com a eleição do presidente Luís Inácio Lula da Silva. Todavia, isto não implicou o fim das privatizações, mas o repensar de novas estratégias para o redesenho do setor.

5.4.1 A Flexibilização Institucional, Mudança no Padrão de Financiamento e Gestão dos Serviços de Saneamento: Os argumentos a favor da privatização

Para Moreira (1996), a privatização do setor de infra-estrutura constituía-se em um grande desafio à continuidade do programa de desestatização. De um lado, observa-se que o objeto de privatização (venda ou concessão das companhias) encontrava-se distribuído, de forma diferenciadas em cada uma das instâncias governamentais de poder.

De outro lado, persistia o problema da demanda elevada por investimentos, em todos os

segmentos do setor devido às más condições de funcionamento ou obras inacabadas. Todavia, mesmo na ausência de um quadro institucional e regulatório consolidado, vários esforços vêm sendo desenvolvidos em conformidade a esta necessidade, a exemplo do que ocorre no arcabouço legal,¹⁶⁷ como forma de consolidar o processo de desestatização.

Entretanto, apesar de se argumentar sobre a “necessidade” de se criar um arcabouço regulatório, definidor das regras de operação dos serviços, pela iniciativa privada. A discussão sobre as tendências possíveis para o desenvolvimento do setor apontava para a possibilidade de constituir um novo modelo de concessão **com** financiamento do Estado. Isso nos aponta uma aparente contradição, pois o Estado justificava a privatização sob o argumento da falta de recursos para investir no setor. Entretanto, se dispunha a financiar a mudança do padrão operacional dos serviços.

Para analisar esse fenômeno, necessário se faz compreender o direcionamento da política econômica do Governo e o papel do Bndes. Quanto à política econômica, sabe-se que a norma é a de recessão combinada à geração de superávits primários, via diminuição das despesas do governo, com os quais se buscava equilibrar o déficit público. Quanto ao papel do Bndes, ele cresceria na perspectiva de crescimento da presença de capitais privados para financiar o investimento dos serviços e infra-estrutura, mediante o instituto da concessão.

A proposta de privatização do setor de infra-estrutura estabelece que esta deverá ocorrer associada a um novo modelo de concessão de financiamento (público-estatal) para viabilizar a participação da iniciativa privada (PICCININI, 1996). Nesta perspectiva, **“caberia ao Estado ‘criar condições’ para atrair o setor privado”**, no sentido de que este venha a investir no processo de modernização dos serviços.

Para tal, o Estado “deveria” disponibilizar os mecanismos financeiros que viabilizassem a composição do capital necessário ao cumprimento desta orientação. A missão de agente disponibilizador e/ou integralizador de capital (do setor privado) na promoção da modernização dos serviços públicos seria remetida ao Bndes; haja vista a experiência deste órgão na como agente financiador de longo prazo no país, como também pela sua comprovada

¹⁶⁷ Por exemplo, a revogação de 113.768 decretos dos 123.370 existentes com objetivos de simplificação de procedimento (desburocratização); o reforço à Lei anti-truste de 1962; a criação da Lei 8.158/91 – estímulo à competição interna; a Lei 8.884/94 – que consolidou a defesa à concorrência no espaço nacional; a Lei 8.078/91 de proteção ao consumidor; a Lei 8.978/95 – que trata das concessões (que está sendo revista, para o caso de saneamento). Além destas, destacam-se ainda as reformas constitucionais (quebra dos monopólios estatais, reforma da previdência e reforma administrativa e etc.). em relação ao setor de saneamento, tem-se ainda a Lei nº 9433/97, que instituiu a Política Nacional de Recursos Hídricos e a Lei nº 9.984/2000, que criou a ANA.

capacidade de alavancar recursos para a contrapartida ao seu orçamento destinado à área de infra-estrutura (PICCININI, 1996).

Esta orientação, em relação aos serviços de infra-estrutura, põe em foco uma visão que admite e estabelece uma relação mais cooperativa entre Estado e agentes privados, relação esta que redefine os espaços e papéis dos mesmos. No centro deste foco estão as concessões governamentais; haja vista que estas são instrumentos pelos quais as transferências público-privada ocorrem, e que também envolvem as competências dos vários níveis de governo.

Os serviços de infra-estrutura atraem o capital privado, devido a não existência de concorrência efetiva, decorrente do fato de serem estruturas de monopólio e, inclusive, baixas restrições do Poder público, relativa a proteção do interesse coletivo. Do ponto de vista estritamente econômico, tem-se as seguintes vantagens e desvantagens: alto grau de economias de escala e de escopo; exigência de elevado investimento inicial de capital fixo; capacidade ociosa; limitações operacionais a concorrência efetiva; inelasticidade de demanda; e necessidade de instrumentos regulatórios (BIASOTTO JR., MAGALHÃES JR., 1999).

Por sua vez, entre os capitais privados, observava-se a presença de investidores institucionais, quais sejam seguradoras, fundos de pensão e investimento, etc. Para esses investidores, cujo perfil está associado à busca de ativos de boa rentabilidade, baixo risco e alta mobilidade, a escolha de investimentos de longo prazo, mediante participação acionária ou financiamento, via bônus, notas ou títulos, constituía-se uma excelente oportunidade. A ausência de concorrência no atendimento do usuário contribuía para criar um ambiente de formação de um atraente nicho de mercado, haja vista reduzir as incertezas quanto ao retorno do investimento (*id.*).

Do lado do investidor, a presença dos investidores privados, na atual etapa do capitalismo, não está sendo acompanhada pelo setor público, na medida em que as tendências do mercado internacional de capitais reduziram o espaço para o financiamento do setor público, agravando a situação das finanças públicas. Nessa perspectiva, havia razões de ordem estrutural que atraía a economia na direção e um novo paradigma de concorrência e financiamento da infra-estrutura econômica. Esse direcionamento seria tão maior quanto fosse a debilidade da poupança pública (*id.*).

De lado do governo, a concessão também representava uma vantagem econômica, na medida em que, num contexto de escassez, oferecia a possibilidade de uso dos recursos do

setor privado; exigia uma maior responsabilidade do concessionário em termos de concepção, realização, exploração e manutenção, além da possibilidade de substituição da lógica administrativa, para a empresarial (*id.*).

Entretanto, mesmo que a garantia certa dos retornos, no longo prazo, fosse consensual havia o problema para o investidor privado, relativo a necessidade de inversão de um volume alto de capitais, no início das operações. Assim, a não-coincidência entre o prazo de maturação do investimento e o cronograma e pagamento do financiamento poderia obstaculizar a atração do investimento privado. Este problema também seria definidor das decisões acerca do prazo da concessão, bem como uma chave para a garantir a flexibilização ou desenho de diversas modalidades institucionais que pudessem viabilizar a negociação, bem como o delineamento da regulamentação dos direitos e deveres das partes (*id.*).

Essa informação é importante, na medida em que se atribui as dificuldades da inserção privada apenas à questão da definição da titularidade e dos marcos regulatórios da concessão dos serviços de saneamento, sem observar outras implicações como as de ordem fiscal e financeira, bem como as implicações econômicas do negócio, na conformação do marco regulatório.

Na perspectiva da estimulação das privatizações dos serviços de saneamento básico, Além (1998) destacava a oportunidade de mudanças no papel do Bndes. Segundo ela, de um lado, a queda do investimento público nos últimos 15 anos havia impactado principalmente os setores de infra-estrutura, gerando importantes estrangulamentos. Do outro lado, o crescimento sustentado exigia a necessidade de dotar o país de uma infra-estrutura compatível os objetivos do crescimento a longo prazo.

Além destacava o fato de que o Bndes tinha aumentado seus financiamentos na área de infra-estrutura, a fim de promover um aumento significativo da formação bruta de capital nesse setor, contribuindo para um aumento da produtividade da economia. Parte dos recursos liberados para o setor infra-estrutura vinculava-se às operações de adiantamento para privatização de empresas estaduais.

Isto foi possibilitado pela estabilização macroeconômica e a conseqüente retomada do crescimento. Com efeito, Além descrevia a ocorrência da recuperação dos financiamentos do BNDES, cujo melhor desempenho foi alcançado em 1997. Segundo Além, de 1994 a 1997, os desembolsos apresentaram uma taxa de crescimento real acumulada de aproximadamente

300%, atingindo em 1997 cerca de R\$ 18 bilhões, a preços correntes, representando um crescimento real da ordem de 71% em comparação com o ano de 1996.

Nesse contexto, observar-se-ia que a atuação mais agressiva do Sistema Bndes decorria da ampliação da abrangência dos seus financiamentos e era percebida pelo rápido crescimento dos desembolsos do Banco, destacando que esse desempenho estava diretamente relacionado com a estabilização macroeconômica e a introdução de um modelo econômico mais calcado nos mecanismos de mercado.

Na a segunda fase do lançamento do Programa Nacional de Desestatização (PND), o Bndes passou a desempenhar um papel central no processo de privatização. O Bndes foi designado gestor do Fundo Nacional de Desestatização (FND) e responsável pelo apoio técnico, administrativo e financeiro ao PND. Isto revelava que o processo de privatização se constituía em uma das prioridades para a política econômica, com reflexos importantes na atuação do Sistema (*id.*).

O principal objetivo do PND era reordenação da posição do Estado na economia, atendendo a um direcionamento de transferir para a iniciativa privada, as atividades econômicas que não deveriam necessariamente ser exploradas pelo setor público, permitindo a concentração de esforços da administração pública nas áreas onde sua presença é indispensável, como saúde, educação e segurança, conforme se postulava em relação à reforma do aparelho do Estado.¹⁶⁸

Cláudia Além destacava que a transferência das atividades de exploração econômica dos serviços de infra-estrutura para a iniciativa privada adquiria maior importância, quando se levava em conta a necessidade de novos e elevados investimentos em setores dominados pelo setor público que não podiam mais ser assumidos pelo Estado, dada a situação crítica de suas finanças. Nessa perspectiva, ela lembrava que o objetivo do PND era também contribuir para a redução da dívida pública federal, por meio dos recursos gerados com a venda das empresas públicas (*id.*).

A fim de enfatizar a magnitude dos impactos da desestatização, Além mostrava a expressividade dos resultados obtidos: de 1990 a 1997 foram geradas receitas de vendas de US\$ 18 bilhões e transferiram-se dívidas no valor de US\$ 8,1 bilhões, totalizando um

¹⁶⁸Que foi analisada, no capítulo quarto, desta tese.

resultado agregado de US\$ 26,1 bilhões. Em 1997, as privatizações no âmbito do PND geraram receitas de US\$ 4,3 bilhões, que, combinadas com uma dívida de US\$ 3,6 bilhões transferida ao setor privado, levaram a um resultado acumulado no ano de US\$ 7,8 bilhões.

Desse modo, pode-se observar que independente dos rumos ou dos descaminhos da reestruturação do setor de saneamento, havia uma motivação do Bndes na privatização do mesmo, calcada nos resultados da política econômica governamental. Nessas circunstâncias, observar-se-ia um comportamento mais agressivo dos técnicos do Bndes, em relação a defesa da privatização.

Com efeito, o discurso dos técnicos do Bndes e assessores se diferenciava completamente das discussões sobre o rumo do setor, já apontando para a aceleração da privatização. Nessa perspectiva, observa-se mais uma vez que o que estava em jogo não era necessariamente o desenvolvimento do setor, mas a política econômica do Governo. Além dos técnicos do Bndes, outros consultores também endossariam o discurso da privatização.

Com efeito, Moreira (1998) afirmava que o setor de saneamento brasileiro¹⁶⁹ vivia um momento de inflexão em sua trajetória. O setor apresentava um faturamento superior a R\$ 7,4 bilhões, respondendo por mais de 100 mil empregos diretos e propiciando o acesso de mais de 90% da população urbana a redes de abastecimento de água.

Para ela, a qualidade dos serviços prestados ainda deixava a desejar, em termos do nível médio de perdas (físicas e comerciais) que era superior a 45%, dos indicadores operacionais e gerenciais insatisfatórios, da precariedade no atendimento rotineiro, resultando em prazos excessivamente longos e padrões insuficientes de atendimento aos usuários e dos reduzidos níveis de cobertura em coleta, principalmente, em tratamento de esgotos.

Se por um lado esse diagnóstico servia para revelar a paralisia e as deficiências da ação governamental para com o setor de saneamento, por outro lado era indicativo do mercado de serviços que esse setor mobilizava. Desse modo, o discurso negativo da performance governamental vinha acompanhado de informações que para o investidor privado significava conhecimento das necessidades. Nesta perspectiva, a produção de diagnósticos setoriais se constituía em um book com a radiografia do mercado de serviço dos “negócios” de saneamento, bem como as possibilidades de inserção, por meio de formação e consórcios, etc.

¹⁶⁹Consideradas 27 companhias estaduais (inclusive a do Distrito Federal) e 33 serviços municipais.

Adicionalmente, Moreira apontava para o profundo desequilíbrio - seja econômico-financeiro, técnico-operacional ou gerencial - entre as diferentes regiões brasileiras e falta de capacidade para investimento - seja para melhoria ou para ampliação dos serviços. Nessa perspectiva, o setor se defronta, ainda, com o desafio e a prioridade governamental de atingir a universalização na prestação dos serviços de saneamento básico à população urbana¹⁷⁰ que, segundo ela, exigirá um esforço de investimentos da ordem de R\$ 40 bilhões - superior a R\$ 2,5 bilhões anuais, em 15 anos. Esse nível anual de investimentos permitiria a geração de mais de 100 mil empregos diretos e indiretos,¹⁷¹ além de externalidades positivas junto à saúde e ao meio ambiente.¹⁷²

Nessa perspectiva, para Moreira, defendia a desestatização do setor de saneamento como uma alternativa que não pode mais ser adiada ou ignorada. Para ela, a exemplo de outros serviços públicos, o ingresso de capitais financeiros e gerenciais privados se afigurava fundamental para a superação dos desafios que se colocam para o desenvolvimento do setor e o pleno atendimento à população. Particularmente, Moreira, defendia a desestatização como forma de viabilizar o setor, por meio da captação de recursos de agentes privados.

Semelhante posição é compartilhada por Parlatore (1999). Para ele, a concessão privada de serviços de água e esgoto apresentava atrativos importantes que a qualificam como um novo fator na retomada do desenvolvimento desse setor, no Brasil. Desse modo, a linha tomada por Parlatore era a de demonstrar, com base numa análise das principais características do modelo institucional do Planasa, as limitações do Poder público quanto ao atendimento das demandas crescentes desses serviços, aos aspectos de melhoria de sua qualidade, aos anseios da sociedade pela sua modernização e às pressões generalizadas quanto aos graves problemas causados pelo tratamento fragmentário conferido à disposição sanitária, econômica e ambiental das águas residuais.

Parlatore confirmava o diagnóstico de que tais limitações tinham origem na incapacidade de endividamento e perda progressiva de pessoal técnico e gerencial qualificado, além da influência política a qual, como outros, ele considerava nefasta. Além disto,

¹⁷⁰Acesso de 15 milhões de pessoas a redes de abastecimento de água e de 39 milhões a redes de coleta de esgotos, conforme dados do Programa de Modernização do Setor de Saneamento (PMSS) [ver MPO/SEPURB (1994)].

¹⁷¹Foi utilizada metodologia desenvolvida pelo Departamento Econômico da Área de Planejamento do BNDES, obtendo-se mais de 54 mil empregos diretos e aproximadamente 48 mil indiretos (MOREIRA, 1998).

¹⁷²Sabidamente, 65% das internações hospitalares de menores de 10 anos estão associados à precariedade das condições de saneamento básico; cada unidade monetária investida em saneamento implica a economia de quatro unidades monetárias de gastos com custeio em saúde. A disposição inadequada de esgotos não tratados em solos, rios, córregos e nascentes - 90% dos esgotos produzidos no país - constitui a maior fonte de degradação do meio ambiente (MOREIRA, 1998).

procurava argüir, na linha dos fenômenos históricos que caracterizavam os diversos modos pelos quais se apresenta a ordem política e econômica global, que ensejaram a acumulação de capital disponível para o financiamento de projetos de longo prazo, que oferecessem a certeza de retorno e que atendessem determinadas posturas de valor crescente, no contexto das relações humanas (questão ambiental, direito dos cidadãos e qualidade de vida adequada).

Parlatore (1999, pág., 282) buscava também uma argumentação conciliatória entre uma postura totalmente liberal e uma outra, segundo ele, capaz de adotar uma postura rigidamente reguladora, com vistas do cumprimento dos princípios capazes de potencializar a concessão privada, como vetor “*eficaz do desenvolvimento do setor e da nação*”. Além disto, Parlatore identificou o perfil os grupos privados interessados no setor, em sua maioria, empreiteiros de obras públicas, por um lado, motivados pela retração de seu mercado tradicional e, pelo outro, na expectativa de seguir construindo obras, por meio das concessões. Em alguns casos, tais agentes se constituíam consórcios de empreiteiras, incluindo a participação de (uma) empresa estrangeira especializada em operação e gestão (provavelmente se referindo a *Lyonnaise des Eaux*), uma vez que, segundo ele, não existem no país, empresas operadoras privadas.

Parlatore concluiu sua análise reafirmando a potencialidade da privatização e acusando alguns obstáculos, a exemplo da ausência de uma política clara e eficaz do setor, ausência de instrumentos de regulação, além da multiplicidade de situações físicas, político-institucionais, jurídicas, econômico-financeiras e ideológicas, nos âmbitos municipal e estadual, que acentua a questão dos interesses divergentes, até mesmo conflitantes, dificultando então uma estrutura reguladora comum para o setor.

Apesar das diferenças, Parlatore e Moreira se aproximam na admissão da intenção de atrair capitais privados para investimento em saneamento. Ou seja, para ambos, a mudança no padrão de financiamento do setor era um fato. Particularmente, a análise de Parlatore desconsiderava as outras possibilidades, para além da desestatização. Sua análise parece se prender as possibilidades de formação de consórcios de agentes privados locais. Nesse sentido, abria mais uma alternativa, dentro do leque aberto da flexibilização institucional, referente à participação do capital nacional, no mercado das concessões.

Outro ponto, diz respeito ao fato de que uma estratégia de desestatização tem que considerar que, em relação aos capitais privados, a área de saneamento, embora considerada e “vendida” como um “investimento seguro”, oferece baixos rendimentos, quando comparada a

outras áreas possíveis para investimento. Além disso, a insegurança quanto aos rendimentos futuros, associada ao ciclo eleitoral, relativo a possibilidade de descontinuidade da Administração Pública, ou ainda advinda da possibilidade de perda das concessões, com base na titularidade municipal das concessões,¹⁷³ pode aumentar significativamente o grau de incerteza colocado para os capitais privados e, assim, tornar o negócio menos atraente.

A motivação de privatizar as empresas para aliviar déficits fiscais se tornava então um instrumento de pressão sobre os governos estaduais que visam aumentar as garantias oferecidas aos potenciais investidores privados, de modo a compensar suas possíveis perdas futuras. Isto poderia comprometer a modelagem da desestatização dos serviços, desvirtuando a questão do interesse público, do ponto de vista dos cidadãos, o que pode implicar conflitos com os agentes reguladores e, até mesmo, enrijecer a estratégia de desestatização.

Destarte, podemos afirmar que a inflexão do processo de descentralização para o e privatização foi motivado pelos interesses do Governo federal, no âmbito da política econômica de restauração das contas públicas. Coincide com essa conjuntura a obstaculização das tentativas de normatização jurídica que privilegiassem o modelo municipalizado, diminuindo a flexibilização.

Desse modo, pode-se atribuir a demora do processo de formação do marco regulatório as necessidades de flexibilização institucional, conforme uma lógica de variação de tamanhos e características de mercado, deixando em aberto a “carteira” de negócios dos serviços de saneamento. Isto poderá ser visualizado na seção seguinte, quanto ao aspecto do número de “consumidores”, ou seja o tamanho do mercado que as estatais mobilizam, bem como o problema dos custos irrecuperáveis, relativos aos investimentos realizados.

A aceitação da estratégia de financiamento privado das necessidades do setor traz consigo uma necessidade de se discutir um conceito de serviço público de infra-estrutura, para além de uma “mercadoria” ou “*commodity*”, a partir do qual se possa discutir os rumos da reestruturação do setor saneamento. Além disto, apesar da pressão do Bndes e sua estratégia agressiva de defesa da privatização, observaremos adiante que as mudanças na conjuntura econômica, decorrentes do esgotamento do ciclo do Real, trariam novos argumentos para se pensar os destinos do setor saneamento.

¹⁷³ Apesar de que o Projeto de Lei 266/96 e seu substitutivo o PL 4.147/2001, buscavam solucionar esse conflito.

5.4.2 Concessões e Mercantilização dos Serviços: Os negócios do saneamento

É consensual a admissão que, diferente da maioria dos outros países, a privatização dos serviços públicos de saneamento não obedece a seqüência lógica de ser precedido ou acompanhado de regulação. De fato, à ausência do marco regulatório referente ao detalhamento do Artigo 175, do texto constitucional, não implicou impedimento à privatização de algumas empresas municipais. Além disto, o setor era favorecido pela regulamentação de Leis decisivas ao sancionamento do modelo e gestão privada, regulada pelo Estado.

Por um lado, isso é explicado, tanto pelo fato de alguns estados e municípios criarem regulações próprias, as quais serão passíveis de sofrer alguma mudança, na medida em que a Lei federal passar a vigorar. Por outro lado, esse fenômeno foi possibilitado pelo aporte de recursos disponibilizados pelo BNDES e CEF, visando estimular a presença do investidor privado, num contexto de recuperação das finanças públicas do Governo federal.

No Brasil, a competência administrativa deste serviço é da esfera municipal. Esta por sua vez adota três formas de provisão: 1) concessão às empresas estaduais (experiência do Planasa); 2) administração direta/autônoma (fruto da resistência ao Planasa); e, 3) administração direta, por meio de autarquias municipais, assistidas técnica e administrativamente pela Fundação Nacional da Saúde (FNS), do Ministério da Saúde.

A participação privada nessas formas de provisão era, e ainda é, praticamente inexpressiva. O saneamento até então não goza de um mesmo interesse por parte dos investidores privados, a exemplo dos setores elétrico e de comunicação, por ser considerado como um dos segmentos menos lucrativos, ou ainda mais oneroso, no âmbito da exploração dos serviços de infra-estrutura.

Além disto, suscitava a desconfiança do investidor, na medida que não dispunha de um marco regulatório capaz de garantir relações econômicas estáveis ao investidor privado. No entanto, várias mudanças no sentido de criar uma estratégia de competitividade para o setor de saneamento prometiam a reversão deste quadro, sob o comando do Bndes e, como foi visto na seção anterior, pela Caixa Econômica Federal.

Com efeito, o Bndes propagava um potencial de investimento estimado em torno de U\$\$ 21 bilhões, para o Brasil, num total de U\$\$ 100 bilhões, para toda a América Latina.

Além disto, o sancionamento do novo sistema de gerenciamento de recursos hídricos, proporcionado pela criação da Lei 9.433/97, também denominada “Lei das Águas”, vem sendo saudado como potencializador da geração de um novo ciclo de negócios lucrativos, no qual a gestão das águas passa a ser vista como “*a nova commodity do século XXI*” (MALTA e PRESTES, 1997). Esta Lei veio para substituir o antigo Código das Águas de 1934. É inspirada no modelo francês e tem como “meta” a utilização racional deste recurso.

- a) A Lei das Águas e a Lei de Concessões estabeleciam condições que visavam alterar o perfil da estrutura de preferência pelos investimentos privados, no sentido de capitalizá-los para o setor de saneamento. Entretanto, esta tentativa de se instaurar uma nova forma de gestão dos recursos hídricos suscitam vários problemas. Estes podem ser assim resumidos:
- b) A Lei das Águas prevê a cobrança sobre a água captada. Deste modo, ela atinge os setores industrial e agrícola, por serem consumidores em larga escala, influenciando na rentabilidade desses empreendimentos; ela também pode influenciar, de reforma restritiva, os consumidores domésticos.¹⁷⁴
- c) Prevê-se que o foco dos investimentos das empresas tenderá a se concentrar nas cidades acima de 100 mil habitantes do Sul e Sudeste do país – o que já evidencia seu caráter seletivo (e inclusive socialmente excludente).
- d) As empresas querem operar com concessões plenas, recebendo o pagamento diretamente dos usuários, ou seja elas não querem os governos como clientes.
- e) observa-se que tudo isto recria a polêmica institucional do ponto de vista que o saneamento é um serviço local (municipal), mas que também tem um caráter regional no que toca a existência de interesses comuns a mais de uma cidade (por exemplo a questão da captação para formação de mananciais). Na prática isto também significa que as companhias estaduais não podem conceder a empresas privadas o que constitucionalmente compete aos municípios. Por fim, reedita a polêmica acerca do problema do controle (privado) da água.

Ainda assim, as concessões e as transferências do capital acionário do setor de saneamento estavam na pauta do dia, como meios pelos quais se pretende construir uma estratégia de mobilização a fim de atrair um potencial de investimentos privados, nacionais e estrangeiros. Neste sentido, e objetivando a continuidade do programa de privatização, o Bndes realizou um amplo estudo sobre a privatização dos serviços de infra-estrutura, chegando inclusive a modelar a privatização das companhias de saneamento, as quais faziam parte do programa de reestruturação das empresas estatais.

¹⁷⁴ Em relação ao consumo, observa-se que os usos dos recursos hídricos no mundo têm conformado à seguinte distribuição: 69% destina-se ao setor agrícola; 18% ao industrial e apenas 8% se destina ao uso doméstico, segundo o Worldwatch Institute *apud* Malta e Prestes (1997; pág. 46).

A definição da Política de Recursos Hídricos e a criação da Agência Nacional de Águas (ANA) constituíam-se, naquele momento, em obstáculos especiais para se avançar na privatização do setor de saneamento. Posto que, ambas envolvem conflitos provenientes da divergência de interesses entre as municipalidades no âmbito das ações necessárias a gestão dos recursos hídricos, que enfatizam modos de gestão associativos, a exemplo e consórcios regionais. Tudo isso contribui para o atraso da modelagem do arcabouço regulatório, ainda que isso não tenha impedido o aumento do investimento público no setor nos últimos anos.

Em relação às Agências de Águas, para Serignolli (2000), elas exerceriam a função de secretarias executivas dos Comitês de Bacia, competindo-lhes efetuar a cobrança pelo uso da água. Desse modo, a aplicação dos recursos provenientes desta cobrança deveria ser feita, prioritariamente, na bacia hidrográfica onde foram gerados, destinando-se ao financiamento de estudos, programas, projetos e obras contemplados nos Planos de Recursos Hídricos, além do custeio dos órgãos e entidades integrantes do Sistema Nacional de Recursos Hídricos.

Vista dessa forma, a Política de Saneamento passaria a ser considerada um desdobramento da Política Nacional de Recursos Hídricos. Isso iniciaria um debate particular em relação ao papel das Companhias de saneamento, segundo esta lógica. A subordinação do setor de saneamento ao Sistema Nacional de Recursos Hídricos inicia também outras discussões, relativas ao interesse de empresas e do Governo em geral. Essa posição é contestada por setores que defendem a autonomia do serviço.¹⁷⁵

Nesse sentido, a Insight Engenharia de Comunicação - IEC (2000), questionava a criação da Ana, argumentando que *“O que era para ser o grande regulador do uso da água no país corre o risco de desidrar antes mesmo da sua criação.”* Para a IEC, várias pressões políticas e até mesmo de investidores internacionais estariam se articulando para modificar aquelas que seriam as principais atribuições da ANA. Todas essas discussões se esbarram no problema da titularidade do serviço. Desse modo, observa-se que as possibilidades de formulação de um modelo municipalizado têm se restringido bastante em função de diversos fatores, dos ambientais aos técnicos e políticos.

Segundo a IEC, de um lado, os governadores queriam suprimir do projeto de lei que

¹⁷⁵De acordo com a declaração do presidente da Abes, Antonio César da Costa e Silva (BIO, 2001, pág. 11), o setor de saneamento não poderia ser tratado como um mero apêndice da política de recursos hídricos. Em suas palavras o setor não deveria *“... ser tratado como mais um canto de sala em algum órgão do governo. Precisa de endereço próprio para que tenha efetivamente uma política ampla”*.

permitia a ANA o controle sobre os recursos das empresas de saneamento, temendo que a obrigação de dividir a gestão da água afugentasse os candidatos à aquisição das concessionárias estaduais.¹⁷⁶ Do outro lado, o Ministério das Minas e Energia e a Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel) também estariam se movimentando para eliminar outra responsabilidade atribuída a ANA, qual seja, a ingerência sobre a água das hidrelétricas.

De acordo com a IEC, eles alegavam que isto reduziria o número de candidatos à compra das geradoras federais. Tal pressão conta com aliados de peso, a exemplo dos grupos Duke Energy e EDP, que supostamente já teriam comunicado ao governo que pensariam duas vezes antes de entrar no leilão de uma geradora, caso não tivessem controle absoluto sobre os recursos hídricos da companhia.

Para a IEC, a medida da importância desses conflitos de interesses estaria no fato de que o Ministério das Minas e Energia teria colocado os processos de privatização das geradoras federais em “banho-maria”, à espera de que o projeto de lei que cria a ANA fosse modificado. Além disso, já estaria sendo preparado um documento que seria entregue ao Congresso, para provar que não havia necessidade de que a nova agência fiscalizasse a água das hidrelétricas, posto que as usinas geradoras já são obrigadas a produzir vários relatórios ambientais e ainda possuem contratos de concessão que estabelecem limites para o uso da água.

Nessas circunstâncias, a IEC, concluía que, comparando ao que estava previsto no projeto de lei original, a ANA viria perder os plenos poderes que tinha em seu projeto original: Controlar os recursos hídricos da União - incluindo fluxo, volume, impacto ambiental, tarifas e uso da água pelas hidrelétricas – normatizar projetos de irrigação, indústrias e até companhias de saneamento estaduais e municipais; e arbitrar sobre uma das mais polêmicas questões na área de saneamento acerca da titularidade dos serviços.

Apesar dessas controvérsias, a Agência Nacional de Águas foi criada e definida de acordo com a Lei 9.984/2000, como uma autarquia sob regime especial, com autonomia administrativa e financeira, vinculada ao Ministério do Meio Ambiente, com a finalidade de implementar, em sua esfera de atribuições, a Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH), integrando o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SNRH). Segundo a Lei, a atuação da ANA obedecerá aos fundamentos, objetivos, diretrizes e instrumentos da Política Nacional de Recursos Hídricos e será desenvolvida em articulação com órgãos e

¹⁷⁶ Para não mencionar que não queriam a responsabilidade da titulação em virtude do decorrente comprometimento fiscal.

entidades públicas e privadas integrantes do SNRH. Nesta perspectiva, o serviço de saneamento deverá passar a ser um segmento dentro desse sistema.

De fato, a privatização do setor de saneamento encontra-se atualmente estagnada. Atribuiu-se isto ao fato de a maioria dos governos estaduais não compartilharem desta indicação do governo federal. Observe-se que, das 27 empresas existentes, apenas três delas - Cedae (RJ); Cesan (ES); e Cesen (MS) - se definiram pela venda. A Sabesp (SP) tem uma definição diferenciada da privatização. O governo do Estado de São Paulo optou pela venda de um lote estratégico das ações da empresa que corresponde a 20% do capital desta (A Tarde, 17/08/1998, pág. 13). Sendo que, o Governo da Bahia voltou atrás no processo de privatização da Embasa, devido ao questionamento jurídico do processo. Entretanto, o governo baiano vem celebrando acordos com os municípios a fim de obter a autorização para alienação do controle acionário.

Conforme Wald, Moraes e Wald (2004), a atuação das empresas estatais detém aproximadamente 95% do mercado da água no Brasil. O processo pioneiro de privatização dos serviços de saneamento foi efetivado por meio do leilão do controle acionário da Manaus Saneamento S/A, realizado pela Bolsa de Valores do Rio de Janeiro, em junho de 2000. Atribui-se à estrutura jurídica da modelagem o sucesso pela atração da Lyonnaise des Eaux, sua atual controladora, em face do estabelecimento de regras estáveis e seguras que certamente seriam imitadas.

A viabilidade dessa privatização se concretizou devido a desestatização da Cosama, que continua a atender ao Estado do Amazonas, e a criação da Agência Reguladora de Serviços Públicos do Estado do Amazonas (Arsam). A estruturação do modelo envolveu os governos estadual e municipal. O Poder concedente é o Município de Manaus e o Estado do Amazonas o fiscalizador das atividades desenvolvidas pela Manaus Saneamento (*id.*).

Na Bahia, embora a privatização da Embasa tenha sido suspensa, a empresa vem negociando a renovação dos contratos de concessão, para conciliar o problema da titularidade entre estado e município. A atitude da Embasa é aprovada pelo investidor privado, haja vista que se espera que este tenha a garantia que estará adquirindo ações de uma empresa que desenvolve suas atividades, sob o amparo de condições legais e contratuais pré-estabelecidas. Além disso, Wald, Moraes e Wald (2004, pág. 583) destacaram que a Embasa é uma empresa que “... possui um determinado número de usuários, com receita praticamente assegurada e

que, portanto terá condições de oferecer retorno compatível aos investimentos necessários”.

Diferente da Bahia, a Companhia Pernambucana de Saneamento (Copesa), enfrentou uma situação adversa, no sentido de que não possui o apoio de municípios importantes, como aconteceu na Bahia. O processo de privatização também se encontra estagnado, devido posicionamentos das cidades de Recife, Petrolina e Cabo de Santo Agostinho, que são favoráveis ao cancelamento do contrato de concessão. Essas cidades são responsáveis pela maior parte da receita da Copesa (*id.*).

Esses exemplos confirmam a atuação e o esforço do Bndes, de promover a privatização, mesmo na ausência de um marco regulatório definido. Além do Bndes, Wald, Moraes e Wald comentaram a atuação do Banco Mundial. Em recente estudo entregue ao Governo federal, o Bndes se posicionava a favor da centralização da prestação de serviços, recomendando o uso da extensão de todos os poderes administrativos para desestimular que municípios com população inferior a cem mil habitantes outorgassem concessões independentes, devido a perda de economia de escalas e risco moral dos administradores locais. Nessa perspectiva, observa-se a concretização do alinhamento do Governo aos argumentos de um órgão externo, sobre a política local.

Além dos casos acima citados, Wald, Moraes, Wald comentaram que o Rio de Janeiro também aderiu a privatização, através de um convênio firmado entre a Prefeitura de Niterói e Governo do estado, que celebrava o contrato de concessão com a Empresa de Águas de Niterói, em 1998. No caso de Niterói, a Prefeitura teve que recorrer judicialmente para que pudesse exercer sua titularidade na organização dos serviços. Este vinha sendo executado pela concessionária estadual, Cedae (*id.*). Além desses outros municípios aderiram a privatização.

Ainda no Rio de Janeiro os municípios de Arraial do Cabo, Búzios e Cabo frio, Iguaba e São Pedro da Aldeia, celebraram acordos com a concessionária estadual a fim de contratarem a empresa Prólogos, que passou a ser responsável pela prestação dos serviços. Tem-se ainda a concessão do Município de Campos, que celebrou um contrato com a empresa privada Águas do Paraíba, que também responde pela Cidade de Petrópolis (*id.*).¹⁷⁷

Em São Paulo, várias cidades aderiram a privatização. Entre elas, Wald, Moraes, Wald

¹⁷⁷Além destes, tem-se ainda: Paranaguá e Jaguariávia (PR); Catu (BA); Cordeirópolis, Guarulhos, Jacareí, Jabuticabal, Bauru, Pirassununga, Rio Claro, Idaituba, Capivari e Catanduva (SP); Natal (RN), Fortaleza (CE), Petrolina, Jaboatão, e Recife (PE); e São Luís (MA). Todos eles já iniciaram as discussões sobre a concessão de seus serviços de saneamento.

destacou Jundiaí. A ênfase que Wald, Moraes e Wald dá a essa experiência, diz respeito ao processo e, particularmente a construção de parcerias público-privadas, com base no *Build operate and transfer* (BOT) de forma bem sucedida. Os autores também comentaram outras experiências de insucesso, como forma e argumentar e chamar a atenção para a construção do marco regulatório. Na medida em que eles acreditam que

(...) somente com a implantação de mecanismos legais eficientes, inclusive através da celebração de parcerias, que resolvam de forma estável a questão da competência para a prestação dos serviços de saneamento básico, será proporcionada ao investidor privado a segurança jurídica necessária para sua participação ativa no setor, através da assunção dos serviços, cuja prestação for desestatizada (WALD, MORAES, WALD, 2004, pág. 587).

Apesar desses autores afirmarem que a desestatização não logrou avanços, devido a pendências do marco regulatório, o que se observa é que esse impedimento só ocorreu para algumas empresas estatais, que por razões políticas suspenderam o processo. As ações contraditórias nas práticas aceleração dos processos de transferência e/ou de privatização nos permitiu identificar vários elementos que ora impulsionam e ora fazem regredir este processo, independente da definição permanente do marco regulatório federal.

Além disto, pode-se observar, que o que estava oculto nas ações afirmativas de privatização era também a reserva de mercado de cidades acima de cem mil habitantes, para o capital externo, como mostra a experiência de Manaus, corroborado pela orientação do Banco Mundial. Nesse sentido, a ausência ou retardamento do marco regulatório “incomodava” aqueles que apenas pretendem a promulgação do instrumento legal como justificativa para concretização das concessões das companhias estaduais e a sua demarcação como espaço do mercado internacional desses serviços.

Nessa perspectiva, o que estava em jogo era uma mudança paradigmática da forma de financiamento das necessidades de investimento dos serviços, sob a justificativa de melhor adequação e vantagem aos usuários. Nesse contexto, o modelo municipalizado público ou privado ficaria relegado ao espaço que o “grande” capital não pudesse penetrar. Nessa perspectiva, pode-se interpretar que o problema da titularidade tem sido marcado pela disputa do mercado dos serviços de saneamento.

De fato, há atualmente um movimento intitulado Frente Nacional dos Prefeitos (FNP), com o propósito de contestar o PL 4.147/01 do Poder Executivo (substitutivo ao PL 266/96). A proposta da FNP é de rejeição integral ao PL pelo Congresso Nacional, “*tendo em vista a*

sua flagrante ilegalidade e oposição ao interesse público". O PL determinava que os serviços de interesse comum fossem de competência do Estado.

A FNP acusa que esta posição contraria os interesses municipais em favor dos estados. O fundamento do PL baseia-se na argüição de que, na maioria das Regiões Metropolitanas, o sistema é interligado. Assim, os municípios que as compõem passariam estes serviços para o estado, ficando apenas com os de interesse local/municipal (Brasil, 2001).

Para Vellozo Lucas (ES), representante da FNP, não há hipótese, na Constituição, de exclusividade do estado nos serviços de água e esgoto. Vellozo sugere que se privilegie a competência compartilhada entre os municípios envolvidos e Estado. O Senador Josaphat Marinho (ex-relator), reportando-se ao aspecto legal do PL 4.147/01 (que dispõe sobre a Política Nacional de Saneamento), propôs que o projeto fosse analisado em sua flexibilidade e não condenando todos os aspectos de forma generalizada. Pare ele, "*o problema é querer resolver e não colocar obstáculos*" (*id.*).

Já o atual relator do PL 4147/01, deputado Adolfo Marinho, afirmou que gostaria que tivesse sido abordada a universalização do serviço, a poluição dos mananciais e a interface entre saneamento e desenvolvimento. Marinho lamentou que novamente a discussão tivesse se focalizado apenas na titularidade. Para ele, as Regiões Metropolitanas teriam que ter um enfoque maior em suas peculiaridades (*id.*).

Essa questão tem avançado na seguinte direção. Em Audiência Pública da Comissão Especial de Saneamento, realizada no dia 17 de abril e 2001, no Plenário 4, da Câmara dos Deputados, o Fórum dos Secretários Estaduais de Saneamento e a Associação das Empresas Estaduais de Saneamento Básico (AESBE) propuseram emendas ao Projeto de Lei 4.147/01.

Segundo Luís Henrique Lima, (RJ), eles apresentaram uma "*... defesa do ponto de vista técnico. Nós não estamos mudando uma realidade para buscar uma privatização. Pelo contrário, há muitos municípios que já estão pensando em privatizar atentos a este projeto*". Sobretudo, os representantes dos Estados procuraram demonstrar a inviabilidade prática do Projeto. Segundo o coordenador do Fórum, Antônio Carlos Mendes Thame, "*... as emendas apresentadas tiveram por objetivo obedecer a Constituição, que de acordo com sua leitura, deve haver um tratamento especial para as Regiões Metropolitanas e microrregiões*" (BRASIL, 2001).

Os secretários utilizaram o argumento de que, em vários Estados, as companhias criaram um sistema interligado de saneamento básico, o que dificulta a divisão do processo nas etapas que seriam identificadas como serviços de interesse local e de interesse comum. Segundo informações do diretor presidente da AESBE, Ariovaldo Carmignani, para a 85% da população urbana brasileira são atendidos pelas Companhias Estaduais – ao todo 26 empresas - enquanto os 15% restantes são atendidos por Companhias Municipais e privadas. São 3.800 municípios atendidos do total de 5.507 (*id.*).

O resultado desse impasse foi a decisão de que o Deputado federal Adolfo Marinho, relator do PL 4.147/01, deveria estudar as propostas dos secretários e das demais entidades que deverão ser ouvidas em audiências públicas posteriores. Entretanto, para Moreira (1998), o problema real é o valor econômico das concessões, dos mercados que elas representam. Haja vista que as nove regiões metropolitanas agregam 140 municípios, estimando-se uma população de 45 milhões de habitantes. Em outras palavras, isto significa que nos municípios das capitais e seus entornos há uma concentração de 60 a 65% do faturamento das Companhias de Estaduais de Saneamento Básico (CEBS).

Observe-se que, na ausência de um arcabouço regulatório plenamente constituído, os municípios estavam assumindo o controle de seus próprios serviços e da modelagem da privatização de suas companhias, sem qualquer planejamento ou ordenamento prévios. Nesse contexto foi criada a Associação Brasileira de Concessionárias de Serviços Públicos de Água e Esgoto (ABCON), 1996.

Esta, conforme Wald, Moraes e Wald (2004), reunia mais de quarenta e quatro empresas privadas às quais foram outorgadas concessões ou permissões parciais ou plenas, bem como empresas com participação nas concessionárias. Isso demonstra a reação dos investidores em relação às vantagens do “negócio”, bem como as facilidades de financiamento fomentadas pelo Governo federal.

Com isso se constituía o mercado das concessões. Analisando o “*mapa das concessões*” percebe-se que há vários municípios, distribuídos em todo o espaço nacional, demonstravam-se interessados em conceder à iniciativa privada seus serviços de abastecimento. Particularmente em São Paulo, pelo menos treze municípios já transferiram seus serviços de abastecimento para a iniciativa privada.

No Rio de Janeiro, tem-se o caso do Município de Campos e em vários estados esta

discussão vem animando discussões acerca das concessões. O quadro 2, abaixo, mostra os municípios que já transferiram seus serviços de água e/ou esgoto para a iniciativa privada.

Quadro 2 - Saneamento Básico Concessões Privadas (até 1998)

| MUNICÍPIOS - ESTADO | POPULAÇÃO | CONCESSIONÁRIA (GRUPO) | OBJETO |
|--|-----------|--|---|
| Araçatuba - SP | 157.467 | SANEAR (Amafi, Multiservice, Resil, Tejofran) | Esgotos |
| Birigüi - SP | 84.016 | AQUAPÉROLA (Isratec/ Hidrogesp) | BOT poço profundo |
| Cajamar - SP | 33.707 | ÁGUAS DE CAJAMAR Ltda. (Multiservice, Rek) | Água |
| Campos - RJ | 350.000 | ÁGUAS DO PARAÍBA (Developer, Cowan, Queiroz Galvão, Carioca) | Plena (água e esgotos) |
| Itu - SP | 112.939 | CAVO ITU (Cavo, Camargo Corrêa) | Esgotos |
| Jaú - SP | 97.354 | ÁGUAS DE MANGADA (Amafi, Multiservice, empr. Portugal) | Água |
| Jaú - SP | ----- | Consórcio C.R. Almeida, SILEC (Itália) | Esgotos |
| Jundiá - SP | 288.644 | CIA. SANEAMENTO DE JUNDIAÍ (Augusto Velloso, Coveg, Tejofran) | Esgotos |
| Limeira-SP | 217.489 | ÁGUAS DE LIMEIRA (Lyonnaise des Eaux, CBPO) | Plena |
| Mairinque - SP | 35.000 | CIÁGUA (Grupo Villanova) | Plena |
| Marília - SP | 173.841 | ÁGUAS DE MARÍLIA (Hidrogesp) | Água (BOT de poço, adutora, reservatório) |
| Mineiros do Tietê - SP | 9.462 | SANECISTE | Plena |
| Niterói - RJ | 448.736 | ÁGUAS DE NITERÓI (Cowan, Carioca, Trana, Q. Galvão, Developer) | Plena |
| Ourinhos - SP | 79.148 | ÁGUAS DE ESMERALDA (Hidrogesp, Multiservice) | Água - poço tubular profundo |
| Ourinhos-SP | ----- | TELAR (Telar Eng.) | Esgotos |
| Paranaguá - PR | 110.000 | ÁGUAS DE PARANAGUÁ (Castilho, Carioca, Developer) | Plena |
| Pereiras - SP | 4.850 | NOVACON | Plena |
| Petrópolis - RJ | 263.838 | ÁGUAS DO IMPERADOR (Cowan, Trana, Q. Galvão, Developer) | Plena |
| Região dos Lagos-I RJ (Araruama/Saquarema/Silva Jardim) | 200.000 | ÁGUAS DE JUTURNAÍBA (Cowan, Trana, Q. Galvão, Developer, ERCO) | Plena |
| Região dos Lagos-II RJ (C. Frio/ Búzios/ Arraial/ S.P. Aldeia) | ----- | PROLAGOS (Monteiro Aranha/Águas de Portugal/ PEN) | Plena |
| Ribeirão Preto - SP | 450.960 | AMBIENT (CH2MHill/Rek) | Esgotos |
| Salto - SP | 100.000 | SANECISTE DE SALTO (Saneciste) | Tratamento de esgoto |
| Tuiuti - SP | 3.000 | RIBEIRÃO DO PÂNTANO - Emp. Saneamento Tuiuti (Novacon) | Plena |

Fonte: ABCON; BNDES, 1998. IN: CADERNOS DE INFRA-ESTRUTURA. BNDES, 1998

Por esse quadro, observa-se que a concessão tem se dado mais aceleradamente nos municípios autônomos, ou seja, desvinculados das companhias estaduais, na modalidade “plena”, por companhias nacionais e internacionais. Apesar dessa mobilização, a concessão não é um consenso. Há também aqueles que vêem a concessão como “última alternativa”, porquanto questionam a “superioridade” da eficiência desses serviços.

Além disto, observa-se a desconfiança acerca da capacidade da iniciativa privada na provisão de investimentos necessários à eficiência do setor e o receio de que o lucro da iniciativa privada não venha a ser direcionado para novos investimentos, particularmente na

hipótese de falha de fiscalização do governo. O quadro 3, abaixo, informa as necessidades de investimento em saneamento no Brasil, no momento em que se começou a aprofundar a discussão setorial.

**Quadro 3 – Necessidade de Investimentos em Saneamento no Brasil, em 1998
 (em R\$ bilhões)**

| ÁREA DE INVESTIMENTO | R\$ BILHÕES |
|---|-------------|
| Universalização do Serviço de Abastecimento de Água (demanda atual) | 7,5 |
| Universalização do Esgoto Sanitário (demanda atual) | 20,1 |
| Projeção da Universalização dos Serviços em 15 anos | 42,0 |
| Necessidade Anual de Investimentos | 2,7 |

Fonte: PMSS (IN: MALTA e PRESTES, 1998, pág. 42)

Com base no conhecimento dessas necessidades e no problema da capacidade de investimento da esfera governamental no setor e, considerando que: 72,9% recebam água das companhias estatais; 28,5% têm serviços de saneamento próprios; e 816 municípios não têm contrato de concessões em vigor, cria-se uma expectativa de que os sistemas autônomos serão o alvo das concessões (MALTA e PRESTES, 1997). Por outro lado, tendo-se em vista a questão da municipalização da gestão desses serviços, podia-se avaliar o potencial de geração de negócios que este setor prometia, tendo como peça-chave as concessões.

Em relação à estratégia de desestatização, Moreira (1998) reconhecia que o entendimento dessas questões era fundamental para viabilização dos investimentos demandados pelo setor. Moreira advertia que a privatização de uma CESB demandava negociação e entendimentos prévios entre estados e municípios atendidos, de forma a regularizar a situação jurídico-institucional e, por conseguinte permitir a viabilização dos investimentos necessários à universalização dos serviços. Com isto, ela desloca a questão do poder concedente para outras particularidades relativas ao direito de explorar os serviços.

Com efeito, para Moreira as formas de desestatização do setor de saneamento envolviam várias opções de participação da iniciativa privada: o contrato de administração ou de gestão; arrendamento (*affermage*); parceria estratégica (com ou sem contrato de gestão ou operação); concessões parciais (tipo *build operate and transfer* BOT – utilizadas por vários municípios), concessões plenas, e venda de controle acionário.¹⁷⁸

¹⁷⁸Observe-se que todas essas modalidades são oriundas dos modelos inglês e francês.

Para Moreira, a aplicabilidade, vantagens e desvantagens de cada uma dependeria do objeto da participação ou da desestatização. Além disto, a estratégia contava com vários programas em curso (Programa Pró-Saneamento, Programa de Ação Social e Saneamento – PASS/BID, Programa de Modernização do Setor de Saneamento e etc.), que de certo modo influenciam na recuperação e capacitação das CEBS.

Os objetivos dos diversos programas governamentais podem não ter contribuído para a reestruturação do setor, ou ainda para o desenvolvimento do marco regulatório, mas vêm trazendo impactos positivos, referentes à ampliação da cobertura de alguns serviços, de 1994-1998. De acordo com Mota (2004), a partir de então, a retomada dos investimentos e alinhamento tarifário seria drasticamente interrompida com a crise fiscal de 1998. Desse modo, de um patamar de 0,35% do PIB, os investimentos caíram para 0,25%.

Conforme Mota (2004), atualmente, mais de 80% da população brasileira é servida por essas empresas, sendo o restante coberto por empresas municipais e/ou intermunicipais, (municipalizadamente e privativamente). Acusa-se que o atraso da reestruturação do desenho institucional do setor deve-se a falta de um quadro regulatório consistente. Entretanto, considerando a existência de uma empresa estadual e várias empresas municipais estarem operando sob o comando do investidor privado, a ausência de um quadro regulatório tem penalizado mais a administração governamental e não tem impedido a ocorrência de privatizações, particularmente, de empresas municipais.

Em relação ao nosso comentário acima, Mota (2004) observou que, nos últimos dez anos, embora os resultados tivessem sido expressivos (90% de cobertura de água e 60% de esgotamento sanitário) a relação investimentos/ habitantes caiu em 50%. Além disto, a privatização de empresas ficou praticamente restrita às concessões municipais. Para Mota, a indefinição na aprovação do marco regulatório estancou a expansão do capital privado e a disputa pela titularidade restringiu as inversões das empresas estaduais, que dependem da renovação dos contratos de concessão de municípios.

Para Mota, o baixo quadro de investimentos, desempenho financeiro e produtivo das empresas tem comprometido a eficiência das inversões realizadas. Comparando as empresas estaduais com as municipais, Mota observou que a despeito de manterem tarifas mais elevadas, as estaduais têm uma lucratividade menor que as municipais. As estaduais praticam salários maiores e um índice de perdas alto, bem como de inadimplência, gerando uma

produção menor por gasto real, embora tenham uma contribuição maior em recursos não onerosos para seus investimentos.

Já as empresas privadas ainda que cobrindo somente 3% da população, apresentam desempenho financeiro mais favoráveis com menores índices de perdas de distribuição e inadimplência. Em termos de eficiência, Mota observou que ambas parecem gerar um nível equivalente de produção por real gasto e atuam com tarifas muito próximas. Para Mota, as evidências mostram que as estatais estão sendo ineficientes e, portanto, dissipando as economias de escala que justificam sua abrangência regional. Mota também observou que as empresas privadas estão sendo mais dinâmicas nos seus investimentos, sem excessos tarifários, bem como são financeiramente mais saudáveis.

Contraditoriamente, Mota conclui que mesmo na ausência do marco regulatório, por um lado, as poucas concessões privadas mais as pressões dos acionistas são passíveis de serem reguladas pelo poder concedente municipal, atuando de forma mais eficiente e dinâmica. Por outro lado, as empresas públicas, na ausência desse marco, continuam desprovidas de incentivos a eficiência e, portanto, dissipam o seu potencial de economias e aplicam tarifas mais elevadas. Nessa perspectiva, no entendimento de Mota, a discussão do marco regulatório estaria mal focalizada no problema do poder concedente e da privatização, o qual para ele está dado – são os municípios.

Desse modo, para Mota, a discussão setorial deveria se focalizar no problema da política tarifária. Esta deveria incentivar a conquista das metas de expansão e universalização com mais eficiência. Desse modo, Mota se revela favorável à municipalização dos serviços e à privatização. Além disso, ele sugere que as metas da demanda essencial fossem subsidiadas diretamente pelas famílias e defende a criação de uma agência reguladora que viesse a compartilhar com os poderes concedentes as funções de execução do marco regulatório.

O trabalho de Mota possui alguns pontos fracos. O universo de sua análise se concentra nas experiências dos municípios paulistas, onde a renda *per capita* é mais elevada e a natureza do problema das desigualdades é diferente. Observa-se também, que a análise de Mota não leva em consideração a questão macroeconômica, ou seja, dos impasses que a política macroeconômica do governo impõe às empresas estatais, como também não considera os insucessos de outras experiências no âmbito nacional que implicam situações adversas a exemplo do que ocorre na Região dos Lagos (RJ). Como também desconsidera os impasses

sofridos pelas companhias estaduais e municipais para terem acesso aos recursos do FGTS.

Desse modo, as proposições de Mota se encaminham para o nível microeconômico, do desempenho das firmas, descontextualizando a relação ambiente-firma, bem como procura enfatizar o problema das tarifas como o ponto de estrangulamento a reestruturação do setor, entre outros aspectos que o marco regulatório deve contemplar. Com efeito, a análise de Mota, parte do suposto da privatização como modelo organizacional e institucionalizado pelo estatuto da regulação, que ainda convive com o sistema de empresas públicas estaduais e municipais, as quais devem se submeter ao crivo regulatório, no mesmo nível das privadas. Deste modo, sua ênfase no problema da tarifa pode ser compreendida, se consideradas no âmbito da importância que elas adquirem como garantia de pagamento e capacitação de endividamento (ver padrões de financiamento, págs. 326-327, deste capítulo).

Com efeito, a experiência da Prolagos, reacende a polêmica da privatização. A empresa atende aos municípios de Búzios, São Pedro da Aldeia, Cabo frio, Arraial do Cabo e Araruama. A Região possui elevado potencial turístico, o que impõe desafios de natureza sazonal, pois sua população chega a quintuplicar na época de veraneio expondo as deficiências da infra-estrutura. Segundo o Engenheiro Luis Edmundo, ex-diretor da Prolagos, apesar dos esforços empreendidos a Prolagos enfrentava problemas graves como alto índice de inadimplência, que chegou até 65% e dificuldades de acesso a recursos previstos para mais uma etapa de investimentos. Além disso, ele apontava dificuldades de outra ordem a exemplo do ato de que as tarifas dos serviços alternativos ao sistema de abastecimento variam de R\$ 6,00-150,00, enquanto que a tarifa cobrada pela companhia é da ordem de R\$ 0,50/m³. Desse modo, num apelo a uma mudança na cultura de serviço de abastecimento, denunciava os mais pobres (não ligados ao sistema) subsidiavam os mais ricos (BIO, 2003).

Em oposição a essa visão otimista da privatização, observa-se a preocupação do Superintendente Executivo da Associação Nacional das Empresas de Saneamento Básico Estaduais, Walder Suriani. Fundamentalmente, Suriani está preocupado com a desorganização dos sistemas regionalizados, baseado no fato do insucesso da experiência de Mato Grosso. Segundo Suriani, o desmonte da empresa estadual e a devolução de todos os sistemas aos municípios, à luz do incentivo a privatização, provocou perda de qualidade e aumentos dos custos (BIO, 2003).

Também as Empresas públicas sofrem bastante com a falta de recursos financeiros e

paralisação dos investimentos setoriais. Com efeito, conforme o Diretor de Desenvolvimento Urbano e Parcerias da CEF, Jorge Luis Arraes, a Caixa Econômica Federal dispunha de R\$ 1,4 bilhão, oriundos do FGTS, para serem aplicados em 2003. Entretanto, desse total só disponibilizou R\$ 50 milhões, divididos entre a Sanepar (PR), Sabesp (SP), Cesan (SC), Casan (ES) e Cagece (CE), além da Empresa Municipal Sanasa de Campinas (SP). Arraes denuncia que esta situação é decorrente da relação entre as necessidades de financiamento do setor e a de se controlar a dívida pública dos estados e municípios. Nas palavras de Arraes (BIO, 2003, pág. 36),

O limite do endividamento dos municípios de até R\$ 200 milhões precisa ser resolvido, sob o risco de a CEF não poder aplicar esses recursos. Levantamento do banco confirma que 60% dos municípios brasileiros, apesar de endividados, têm hoje condições de pegar algum empréstimo. Mas para isso, o teto de R\$ 200 milhões precisa cair. A CEF tem cerca de R\$ 4 bilhões para serem aplicados, esperando que caia o contingenciamento do Banco Central.

Particularmente, a citação acima nos remete a recorrente causa do problema da organização dos serviços de saneamento, qual seja, os entraves advindos dos padrões ou formas de financiamento dos serviços e sua influência sobre as mudanças organizacionais do setor. Entretanto, a conscientização de que o saneamento é um serviço público nos leva a ponderar a sua organização no âmbito do regime do Direito público. Isto como uma atividade que não está sujeita às leis de mercado. Nesse sentido, deve-se extrapolar as análises pautadas em fundamentos exclusivamente microeconômicos e contábeis.

Com efeito, se apenas levarmos em conta o aspecto microeconômico, o serviço passa a ser analisado em termos da composição da estrutura e da dinâmica desse mercado, bem como dos esforços de inserção desse setor no mercado de capitais, além do tradicional mercado de produção de serviços, cujas diferenças seriam resolvidas por meio da demarcação dos direitos, por meio da celebração de um pacto regulatório, no âmbito do Direito econômico.

Nesse termos, de um lado ter-se-ia a articulação de interesses entre capitais e firmas interessadas na exploração do setor; e, do outro lado, diferentes categorias de usuários do serviço. Isto implica discutir a tentativa de síntese para provisão dos serviços de saneamento básico entre serviço público e organização de mercado. Entretanto, ao contrário do que propõe Mota, ao invés de se iniciar pela tarifa, propomos se debater o consumo. Haja vista que entendemos que, nesse caso, o consumo deve dirigir os investimentos e a política tarifária e não o contrário. Isso passa por diferenciar a operação dos serviços de saneamento no âmbito de sua organização e fronteiras com o mercado.

5.5 Reestruturação Setorial: Contradições e limitações

A deposição de fé no mercado, como elemento de coordenação e regulação da prestação de bens e serviços públicos, retira da literatura corrente, a discussão do caráter não-mercantil que legitimava e assegurava a presença do Estado na gestão dos serviços públicos (KING, 1988). Haja vista que esta contrasta com a lógica de mercado, na qual os padrões de qualidade e produtividade induzem a criação de desigualdades no acesso e no consumo.

Para entendermos as contradições da atual reestruturação dos serviços, vamos inicialmente destacar qual é o papel da empresa e do Estado, conforme a doutrina do Direito econômico. Segundo Souza (1999), a empresa (privada) é o instrumento do exercício do poder privado econômico. Apresenta-se como principal elemento, segundo a concepção liberal, no âmbito da economia de mercado. Ela é composta de capitais particulares e organizada contratualmente, na busca pelo lucro e do interesse de seus proprietários e aplica livremente a iniciativa em busca das suas preferências.

A empresa estatal não possui como finalidade aferição de lucro, mas preencher lacunas das necessidades sociais não atendidas pelas empresas privadas. A rigor, visam o “lucro” social, que pode se exprimir como um lucro do padrão capitalista, porém destinado a reinvestimento, ou a recolhimento ao Tesouro Público, para aplicação de interesse geral em prestação de serviço com a mesma finalidade (*id.*). Desse modo, ela não está submetida às leis de mercado, mas a um regime jurídico público fundado no âmbito do Direito público.

A esse respeito, observa-se que o tratamento recorrente ao problema da eficiência da Empresa pública deveria ser orientado por parâmetros diferenciados daqueles que orientam o setor privado. Isto não tem ocorrido, porquanto se tenha elegido *a priori* que as empresas públicas são ineficientes por serem geradoras de déficit, no âmbito do discurso “policiador” da crise fiscal, que fundamentava a privatização das estatais e que ora se debate, em meio a uma crise de idéias e ações sempre voltadas para o objetivo de captar o investimento privado, a fim de desonerar o orçamento do Governo. Por sua vez, isso conduz ao argumento da recuperação do preço das tarifas, relativizado ao problema do financiamento dos serviços.

Não estamos com isso insinuando que o fato de serem públicas legitime as deficiências, mas tentando questionar e desmistificar o que as tornam deficitárias, bem como as interpretações acerca de como torná-las “eficientes”. Isto é, nos interessamos em discutir as alternativas propostas de uma forma que se traduza em ganhos para o setor. De fato, a

abordagem fiscal antevê que todas as empresas estatais tenham um desempenho financeiro positivo e que isso reflita no resultado primário do governo, na forma de geração de superávits. Entretanto, pouco avança em termos de organização financeira do setor, para além do discurso de buscar o investimento privado, sem questionar onde e quando ele realmente seria necessário (apesar da farta produção de diagnósticos setoriais existentes).

O discurso ideológico da abordagem fiscal e sua finalidade de busca (indiscriminada) do investimento privado, tenderam a concentrar o foco da reestruturação setorial nas discussões sobre a organização industrial do mercado de serviços, a qual se pretende baseada nos princípios de flexibilidade e economicidade, sem discutir de forma mais profunda os aspectos de mobilidade e revisibilidade nas relações de troca. Além disso, tendeu a minimizar os aspectos contraditórios ao caráter público da prestação dos serviços, fundados no princípio da não-exclusão, bem como a dependência do investimento privado da disponibilidade do crédito público e/ou privado. Essa dependência e a origem do crédito são fatores que influenciam na política tarifária, tanto no processo de formação de preços, quanto na política de subsídios.

Embora os defensores da lógica de mercado consigam imprimir direcionamento maior em relação a organização da produção e de alguns termos de troca dos serviços, os defensores da lógica da justiça social reinserem as diferenças que os primeiros tentam evitar. Entre elas, o desafio de se considerar o caráter não-mercantil e a finalidade universal do serviço e a distinção do usuário doméstico. Essa distinção visa retirar o usuário doméstico do mesmo âmbito dos demais (comercial e industrial) e submetido às leis de mercado, como qualquer outro consumidor de bens privados, conforme argumentamos na seção 5.2, deste capítulo.

Essa discussão reinsere o problema da desigualdade social, sob a ótica do questionamento e das expectativas acerca da garantia de acesso e da equidade na prestação de serviços públicos, em um contexto de privatização (COING, 1996; CAVALCANTI FADUL, 1997). A noção de equidade adquire importância na medida de sua relação direta com a prestação privada da operacionalização dos serviços públicos. Introduce também um debate a mais na modelagem do marco regulatório desses serviços. Neste sentido, a eclosão de questionamentos, coloca em foco a dualidade dos princípios que orientariam a de terminação das condições de garantia da prestação dos serviços públicos, ressaltando o seu caráter público.¹⁷⁹

¹⁷⁹A esse respeito ver capítulo primeiro desta tese

A questão das desigualdades pode ser exemplificada com a análise das experiências recentes da privatização na Grã Bretanha, onde a orientação (em consonância à lógica da rentabilidade e privilégio da capacidade de pagamento) derivou os fenômenos do *cherry picking* e *social dumping*¹⁸⁰ (COING, 1996; CAVALCANTI FADUL, 1997). Particularmente, essas e outras experiências permitem questionar a abordagem neoliberal privatizante que interpreta os serviços (de água, gás, energia elétrica e telecomunicações) de forma semelhante à concepção de bens de consumo duráveis.

As ondas de privatizações de empresas e serviços públicos deflagraram uma tendência crescente à inserção do setor privado, que se dá de formas jurídicas variadas: concessão, delegação, permissão, terceirização, parceria e etc. Isto vem suscitando novas questões, tais como: 1) a responsabilidade pela criação e organização destes serviços; e, 2) sobre a maneira com a qual a operação e realização desses serviços se concretizam. Subjacente a estas questões observa-se ainda que esta distinção separa dois níveis de ação, quais sejam: o da iniciativa da criação do serviço e o da sua produção (CAVALCANTI FADUL, 1997).

A essa distinção entre criação e consumo, identificada por Cavalcanti Fadul, acrescentamos o do consumo. Esse deve ser diferenciado, porquanto o usuário dos serviços públicos requer um tratamento diferenciado do consumidor, haja vista que o objeto e as relações de produção e distribuição dos serviços públicos são diferenciados das operações e distribuição organizadas conforme as operações de mercado (puro). Nessa perspectiva, discutiremos abaixo as características do mercado de bens públicos e a codificação dos Direitos dos usuários.

5.5.1 Reestruturação dos Serviços de Saneamento: Caráter Público x Organização de Mercado

Segundo Cuervo (1992), a compreensão dos determinantes atuais do acesso e da qualidade dos serviços públicos devem ter como ponto de partida a compreensão do mercado como regulador econômico geral do capitalismo contemporâneo. Isto passa por retomar a compreensão de suas características, potencialidades e limitações. Isto também passa por

¹⁸⁰O *cherry picking* diz respeito ao processo de luta entre empresas para a dominação de zonas mais rentáveis ou ainda à expectativa positiva de crescimento, que tem conduzido ao surgimento de estratégias e alianças com empresas estrangeiras e multinacionais. Já o *social dumping* refere-se ao desprezo pelas classes sociais mais pobres que, não consumidoras de serviços, nem utilizadoras de tecnologias sofisticadas, pagam elevadas tarifas. Ver Coing (1996) e Cavalcanti Fadul (1997).

manter a compreensão das singularidades dos serviços públicos domiciliares e suas conotações sociais e econômicas. Para Cuervo, há também que se considerar as diferenças ambientais as quais revelam rupturas estruturais dentro da atual tendência globalizante. Além disso, expressar o que seriam os novos determinantes das condições de acesso e qualidade dos serviços públicos domiciliares, numa perspectiva heterodoxa e pluralista.

Cuervo (1992) definiu o mercado como um mecanismo de coordenação involuntária de diferentes atores econômicos. Sua existência e operação permitem conjugar várias atividades econômicas especializadas e dispersas e possibilitar o jogo de múltiplas transações, sancionadas a determinados preços e quantidades específicas. Ele permite ao consumidor comprar bens e serviços ajustados a suas necessidades e capacidades de pagamento. Assinala o nível de atividades dos produtores, o qual é determinado pelos níveis de rentabilidade obtidos.

Através da interação permanente entre os diferentes agentes o mercado distribui informação, a partir da qual se ajustam os comportamentos de produção e consumo. Entretanto, Cuervo (1992, pág.2) ponderava que esse ajuste adota modalidades distintas a depender das magnitudes e tipo de modificações implicadas. Essa adoção na maior parte trata-se de ajustes parciais, outras menos numerosas e visíveis são estruturais e “... *relativamente violentos, expresados en acumulación de inventarios, reducción de rentabilidades o quiebra de empresas, o de otro lado, desempleo y/o subempleo creciente, y modificación de las estructuras sociales de distribución de los ingresos y de la riqueza*”.

Desse modo, segundo Cuervo, o mercado é o espaço do jogo de interações econômicas entre agentes individuais onde são os recursos escassos e fixados os parâmetros de distribuição da riqueza. Neste espaço, as características dos consumidores definem as condições gerais de acesso aos bens e serviços oferecidos no mercado. Os filtros de acesso a esses bens e serviços são econômicos, mas também envolvem componentes culturais, sociais e político-institucionais de grande importância. Nas palavras de Cuervo (1992, pág. 2),

En cuanto a los requisitos económicos, será la confrontación entre precios de estos bienes y servicios y la capacidad de pago de los consumidores la que determinará las *cantidades y calidades* efectivamente adquiridas. El consumidor selecciona entre una variada gama de posibilidades, sacrifica el consumo de algunos bienes y servicios para acceder a otros, o sacrifica calidad para disminuir el costo de acceso a algunos otros.

En lo cultural, es el tipo de necesidades socialmente constituidas y aceptadas, transmitidas a través de la costumbre y el hábito y modificadas a través del contacto con otras culturas, el que determina las necesidades y da origen a un determinado

sistema de preferencias. Algunos consumos son considerados indispensables, otros secundarios, y esta estructura varía a través del tiempo y del lugar.

En lo social, la infraestructura, los sistemas de transporte, comunicaciones, telecomunicaciones y distribución, soportan físicamente las condiciones de acceso económico al consumo de bienes y servicios. La circulación de información da cuenta de su existencia y modifica patrones de consumo, mientras la infraestructura y los sistemas de distribución determinan los costos económicos de acceso.

En lo político institucional, las leyes, normas, reglamentaciones y acuerdos determinan la amplitud, flexibilidad y grado de apertura de los mercados. Permite ampliar o restringir su ámbito de operación, hace posible modificar los aspectos claves del juego económico y la competencia.

Para Cuervo, essas condições básicas são essencialmente dinâmicas, posto que estão em permanente movimento e transformação. Por sua vez, essas transformações modificam permanentemente as formas de acesso e qualidade de bens e serviços, que por sua vez compõem o que convencionalmente se chama de estruturas de mercado.¹⁸¹ Assim, Cuervo enfatizava que não existe um estado natural ou ideal de mercado, desse modo não está dado que determinada estrutura (concorrencial ou monopólica) seja aquela que melhor ofereça qualidade e menores custos de acesso.

Pelas mesmas razões, Cuervo segue enfatizando que as condições de sobrevivência das firmas no mercado não são as mesmas nem tão pouco invariáveis. Assim, o mercado na sua condição de regulador geral das condições de acesso e qualidade dos bens e serviços possui uma dupla face. Ao mesmo tempo em que é capaz de oferecer a sociedade um mecanismo ágil e flexível de coordenação das vontades individuais e estímulo a iniciativa individual, permitindo sistemas amplos e complexos, é também o espaço de exclusão. Nessa perspectiva, o mercado *de per si* (acréscimo nosso) se opõe ao objetivo de garantir igualdade de acesso aos bens e serviços básicos. Desse modo, os serviços públicos domiciliares possuem, para Cuervo, especificidades (características e particularidades) que impõe restrições ao uso do mercado como regulador geral.

¹⁸¹Segundo Cuervo (1992, pág. 3), “Una de las formas más importantes de expresión de estos cambios son las estructuras de mercado, cuyas principales modalidades son la competencia libre, el oligopolio, el monopolio y la competencia monopolística. Por razón de la conjugación de los factores económicos, culturales, sociales y político institucionales arriba mencionados, para determinados bienes y servicios, la estructura predominante del mercado en el cual ellos se transan puede variar a lo largo del tiempo y pasar de la competencia abierta al monopolio, o del oligopolio a la competencia abierta”.

5.5.2 Direito Econômico, Controle Social e o Problema da Codificação dos Direitos do Usuário

Na codificação do direito do usuário, o exercício do poder no Estado no domínio econômico, implica medidas de política econômica, quer em relação aos entes externos, quer em relação a sua própria administração. O intervencionismo, por ser forma de ação, é político. As ações intervencionistas do Estado são compreendidas em relação à definição de seu papel e implica responsabilidades. Quando elas se situam no âmbito das reformas estruturais ou mesmo das medidas conjunturais tem-se aí as políticas econômicas (SOUZA, 1999).

Por sua vez, essas se orientarão conforme as ideologias do pensamento econômico vigente. Desse modo, é necessário se pensar em que medida a adoção de posturas neoliberais, as quais delimitam um certo comportamento ao Estado, como visto nos capítulos segundo e terceiro desta tese, no âmbito da codificação e da aplicação dos direitos, incluindo ou excluindo agentes econômicos, por meio da definição dos parâmetros jurídicos de despojamento dos direitos de uns em relação aos outros.

A política econômica do Governo se realiza por meio da fixação de objetivos, com os quais se compromete. Por meio dela, o Estado age legislando, executando ou estimulando, quer regulando ou regulamentando medidas, para aplicação dos dispositivos legais. Assim, o Estado regulador age conforme três fatores funcionais na regulação, quais sejam: mediação entre o público e o privado; promoção, ou estímulo (da concorrência – acréscimo nosso); estabelecimento do mecanismo regulatório (SOUZA, 1999).

Desta forma, justifica-se a necessidade de definição mais precisa do usuário dos serviços, sem a qual as agências reguladoras penderão apenas para a adoção de critérios econômicos, que como visto tende a maximizar o empreendimento, pelo “ótimo” (o *quantum* de equilíbrio entre custos/capacidade de pagamento e quantidade ofertada) e não o necessariamente pela universalidade do consumo.

Entendemos que, para definir o usuário, há de se partir, ainda que impropriamente da função consumo, haja vista não se ter um referencial Analítico para o termo usuário. Entretanto, isto não implica necessariamente igualar o usuário ao nível do consumidor de bens e serviços de mercado. Com efeito, para Souza (1999), o ato e o fato do consumo são função de ganho, ou seja, decorre do atrelamento ao produto, desde sua obtenção até a sua utilização. Assim, o ato de consumir é praticado pelo agente que se afigura como sujeito da relação

jurídica de consumo. Esta, por sua vez, não está ligada apenas a utilização do bem só para satisfazer suas necessidades, mas também pode estar ligada a uma cadeia de produto.

De acordo com Souza, do ponto de vista jurídico, existem quatro elementos essenciais do consumo, quais sejam: relação de consumo; o consumidor; o fornecedor o produto e os serviços. A relação de consumo se concretiza pela transferência do fornecedor ao consumidor. De quem produz para quem consome. Como a intervenção do Estado implica política econômica, a política de relação de consumo, se de proteção ao consumidor, repousa em alguns princípios: o do reconhecimento da vulnerabilidade do consumidor no mercado de consumo; o princípio ideológico e os princípios existentes nos códigos.

Assim, no que diz respeito aos direitos e deveres do usuário, dever-se-ia analisar: a estrutura do código; as definições da força da lei; a competência para legislar sobre o assunto; os sujeitos de direito; a proposta de defesa, etc. (SOUZA, 1999). Isto, por sua vez, implica desenvolvimento institucional especialmente voltado para a codificação dos direitos e também deveres de usuários de serviços. A ausência dessas instituições implica submissão do usuário aos princípios do cálculo meramente econômico e a definição dos direitos orientada para a maximização econômica-financeira do empreendimento, com comprometimento ao ideal de universalização da prestação desses serviços.¹⁸²

Nessa perspectiva, tomando como referência à legislação vigente - Lei 8.987/95 (Lei das Concessões), observa-se que ela se orienta mais para a institucionalização de um regime concorrencial e pela definição do serviço adequado e de critérios seletivos de participação para o usuário de serviços públicos, sem necessariamente definir a estrutura de seus direitos, numa perspectiva de aplicação das leis de mercado num contexto político (pluralista).

Por essa Lei, o usuário está habilitado a participar diretamente da cadeia de fornecimento do serviço, podendo assumir as seguintes condições: como colaborador, denunciando irregularidades, exercendo representação nos conselhos; fiscalizador de atividades desenvolvidas pelas concessionárias (nos termos do parágrafo único do artigo 30, do capítulo VII, relativo aos encargos do poder concedente); e, como titular de direitos e responsável pelo cumprimento de determinadas obrigações, nos termos do Artigo 7º, capítulo III, dessa mesma lei. Isto significa que o usuário doméstico competirá no âmbito institucional

¹⁸²Ainda que se destaque a criação da categoria “tarifa social”. A instituição dessa tarifa não resolve o problema da mobilização de recursos para viabilizar os investimentos necessários as metas de universalização.

pela ampliação de seus direitos, no âmbito das agências reguladoras, por meio da atuação em conselhos.

Nesses termos, a Lei estabelece os direitos e deveres, destaca o direito de receber um serviço adequado, de se associar para defesa do interesses relativos ao serviço, para o que deve existir a contrapartida do espaço do usuário nas instâncias das agências, ou seja, da arena dos conflitos políticos das partes. As agências adotam três princípios para definir serviço adequado: qualidade, continuidade e universalidade.

Tendo destacado esses elementos, podemos comentar sobre eles, em relação ao que tem sido a prática de adoção do modelo de prestação de serviço moldado no investimento privado, atentando-se para a diferenciação entre os significados econômicos e jurídicos. Isto implica esclarecer que a relação contratual entre consumidor e concessionário, não possui o mesmo teor das relações puramente comerciais, haja vista que o ônus (ou riscos) da realização do investimento não necessariamente recai sobre o agente privado.¹⁸³

Conforme Waldo, Moraes, Wald (2004), a Emenda Constitucional nº 19, de 1998, tratou de estabelecer que o usuário dos serviços públicos não é um consumidor. Não realiza operação de consumo, sendo assim, não lhe é aplicável o Código do consumidor. Além disto, ela trata da defesa do usuário em duas oportunidades: prevendo a edição da Lei de defesa dos usuários, para regular as formas de participação desses na Administração Pública, direta ou indireta. E, atribuindo ao Congresso Nacional o dever de elaborar a defesa do usuário de serviços públicos. Como se observa, não muito se avançou nesse campo.

Um dos exemplos da ausência da definição dos direitos dos usuários está no impasse recém colocado acerca da formulação de contratos de parcerias público-privadas (PPP). Tais contratos vêm acendendo uma nova polemica, quanto a essa forma de operacionalização da universalidade dos serviços. Inicialmente, se atribuía o termo parceria, a articulação entre os agentes públicos e privados, mediante acordo de cooperação. Atualmente, segundo o texto do Projeto de Lei nº 2.546/2003, considera-se contrato de parceria público-privada, o acordo firmado entre a administração pública e entes privados, que estabeleça vínculo jurídico para implantação ou gestão, no todo ou em parte, de serviços, empreendimentos e atividades de interesse público, em que o financiamento e a responsabilidade pelo investimento e pela

¹⁸³Por exemplo, a inclusão na tarifa de cobrança dos serviços de energia elétrica do encargo de capacidade emergencial (vulgarmente chamado de imposto do “apagão”) e da imposição de outras semelhantes, a exemplo do que ocorre em relação à desvinculação de algumas taxas de cobrança de serviços do IPTU, como o caso da taxa do lixo e da iluminação pública.

exploração são incumbidos ao partícipe privado (BRASIL, *s.d.*).

No estabelecimento dos contratos de PPP devem ser observadas as seguintes diretrizes: eficiência no cumprimento das missões de Estado e no emprego dos recursos da sociedade; respeito aos interesses e direitos dos destinatários dos serviços¹⁸⁴ e dos entes privados incumbidos da sua execução; indelegabilidade das funções de regulação, jurisdicional e do exercício de poder de polícia; responsabilidade fiscal na celebração e execução das parcerias; transparência dos procedimentos e das decisões; repartição dos riscos de acordo com a capacidade dos partícipes em gerenciá-los; e, sustentabilidade financeira e vantagens sócio-econômicas do projeto de parceria (BRASIL, *s.d.*). Entretanto, o uso desse tipo de contrato tem sido questionado tendo-se em vista alguns insucessos abaixo comentados.

Em Ribeirão Preto (São Paulo), a Parceria, realizada entre o Daerp, autarquia municipal, e o consórcio internacional Ambient, vem sendo questionada. Após nove anos de implantação, as forças políticas locais denunciam que a cidade se tornou refém de um contrato do qual não participou e que sequer conhece os termos, bem como de uma lei municipal que criou uma taxa de cobrança pelo tratamento de esgoto que onera a tarifa em 30% e que apenas está disponibilizado a 60% da população, mas ainda assim, em algumas localidades a população não tem coleta nem tratamento de esgotos é obrigada a pagar “... *para que a prefeitura possa honrar o contrato de prestação de serviço, financiado (parte) com recursos públicos, através do banco Nacional de Desenvolvimento Social*” (BIO, 2004, pág. 28).

Isto coloca em questão a polêmica da legalidade da taxa, ou seja, se a prefeitura criou uma espécie tributária não prevista na Constituição ou se, considerando que os serviços não são prestados ao contribuinte, mas à coletividade, a cobrança dessa taxa estaria amparada na possibilidade de ser custeado por impostos. O fato é que o Consórcio Ambient, formado pela REK (BR), CH2Mhill (USA) e, posteriormente, pela Inima (do grupo espanhol OHL), investiu R\$ 82 milhões (parte do Bndes) na construção e duas ETEs, tendo o direito de receber R\$ 1,8 milhão/mês da Daerp. A prefeitura é obrigada a pagar o Consórcio, mesmo que isto implique redução de recursos financeiros para as demais necessidades da área social, mesmo que haja inadimplência. A situação se agrava pelo fato do agravamento da situação financeira do Daerp (*id.*).

Apesar, de o fato envolver concessão pública de benefícios não contratuais, a exemplo

¹⁸⁴ Os quais terminam se resumindo em modicidade tarifária e universalização.

de o prefeito do PSDB, Roberto Jábali, ter anistiado uma multa no valor de R\$ 10 milhões pelo atraso de conclusão das obras, o que se questiona é a aprovação da lei que definia o subsidiamento do consórcio Ambient em 400 milhões/mês, sob o argumento de que todos deveriam contribuir, por tratar-se de obra de benefício coletivo e não privado.

Outro fato remete-se ao caso da concessionária Águas de Guabiroba, em Campo Grande (MS). O consórcio foi acusado de não cumprir as metas de investimentos previstas no contrato de concessão, elevar tarifas acima da inflação, pagar salários exorbitantes e despesas pessoais a seus diretores. Formado pelas empresas Águas de Barcelona (Agbar), Cobel construtora, e a Sanesul, o consórcio sofreu uma intervenção, por parte da prefeitura da Cidade de Campo Grande, que só terminou com a assinatura de um Termo de Ajustamento de Conduta (TAC), como medida para solucionar o problema. O caso provocou indignação à população que sofria com pelo menos dois ajustes anuais, sob a justificativa de que um deles se referia ao contrato e o outro por conta dos prejuízos operacionais que a empresa estava sofrendo. Além disto, a empresa não apenas descumpriu as metas, como também demitiu funcionários (*id.*).

Tal situação leva a uma nova preocupação acerca dos passivos gerados por essas formas contratuais, com conseqüência para os usuários. Nessa perspectiva, observa-se que a prática de utilizar as prestadoras de serviço como instrumentos da política macroeconômica de equilíbrio fiscal do Estado, tende a ser um fator limitante na codificação dos direitos dos usuários desses serviços, em referência a sua liberdade de representar, devido ao problema de assimetria de informações. Na prática, no que diz respeito às decisões técnicas, a existência e um desnível informacional e intelectual impede a maior participação qualificada dos usuários.

Do ponto de vista da participação na formulação das políticas públicas, tais canais têm se resumido a representação política, num espaço em que o político ou defende as cores do partido, ou as conveniências de grupos organizados. Do ponto de vista individual, muitas vezes único recurso é a prestação de queixa. Esta nem sempre é devidamente atendida, haja vista as estruturas das empresas privilegiarem mais a comercialização do que a ouvidoria, particularmente quando as empresas detêm o poder de monopólio de área. Por fim, do ponto de vista institucional e jurídico, faltaria à codificação dos direitos de exploração econômica dos serviços de saneamento, a definição jurídica do conceito de usuário, a qual distinguirá o caráter de uso e de publicidade do bem água, de modo distinto ou próximo da idéia de “utilidade”, a depender da ideologia dominante.

As considerações acima sobre o espaço do usuário se justificam na medida em que no processo de reestruturação setorial, a estrutura de direitos desse agente é considerada como “dada”, haja vista se assumir como interesses a universalização dos serviços e a modicidade tarifária. Desse modo, percebe-se que a concentração do debate está nas esferas da produção e da distribuição, bem como na expectativa de que o marco regulatório tudo definirá.

5.5.3 Reestruturação Setorial: Mudanças no padrão de financiamento, concepção e gestão de serviços, expectativas e perspectivas atuais

A redefinição dos padrões de financiamento (estatal) dos serviços de infra-estrutura tem origens no problema da escassez dos recursos orçamentários e na capacidade de endividamento do Governo. Ela diz respeito a uma mudança nas formas de mobilização de capitais privados, comandada pelo Governo e tem como objetivo a canalização de poupanças privadas diretamente aos tomadores privados de risco, por meio da venda de ativos, transferência da gerência de ativos, ou ainda nos termos de negociação dos direitos de concessão dos serviços.

Esse processo constitui-se em uma ruptura com o modelo tradicional de financiamento, via aumento da arrecadação tributária ou emissão de títulos da dívida pública (*bond markets* e *mercado acionário*) e do mecanismo de poupança compulsória, considerando novas formas de mobilização de recursos a exemplo da mobilização dos fundos de pensão e o instrumental de *project finance*. Nesse sentido, considera-se que os agentes privados constituirão o *funding* das instituições financeiras governamentais responsável pelo fomento das atividades econômicas e sociais do país. Além disto, considera que dessa forma os agentes privados farão investimentos de longo prazo em infra-estrutura.

A necessidade de mudar os padrões de financiamento do Governo promoveu a redivisão do Estado em quatro setores, reelaborando os sentidos conceituais (orgânico, formal e material) de serviço público em função do “lugar” de decisão política ou operacional desses. Todavia, observa-se então que esse processo não eximiu por completo a “presença” do Estado, mas redefiniu a sua atuação, entre outras, no sentido da reelaboração da estrutura regulatória ou ainda na provisão de serviços menos atrativos ao setor privado.

Essa mudança acentuou a tendência a autonomização dos serviços de saneamento e seu caráter público, antes vinculado aos problemas da saúde pública, no âmbito do problema de

financiamento desse segmento, visando a autosustentação dos mesmos, por meio da política tarifária. Nessa perspectiva, os serviços de saneamento foram re-classificados da categoria de serviços industriais, ou seja, serviços, impróprios ao Estado, que consubstanciam atividade econômica, que são prestados por esse agente, nos termos da lei, para o segmento de “produção de bens e serviços para o mercado”.

Essa reclassificação focaliza na natureza econômica da prestação do serviço, porém altera sua finalidade, ao considerar esses serviços como insumos no contexto geral do processo de acumulação capitalista. Isto implicou discussão acerca do caráter diferenciado da formação de mercados de serviços públicos de infra-estrutura econômica, no contexto da crise fiscal, que por sua vez, se insere no problema de capacitação financeira do Estado.

Essas mudanças vêm indicando a emergência de uma concepção de serviços, orientada para o mercado. Isto é, pautada no conflito das imposições das normas de políticas econômicas, adotadas para cumprirem os objetivos ideológicos constitucionalmente definidos. Entretanto, o reconhecimento do caráter público e a codificação dos direitos de exploração econômica de serviços de saneamento, aliado às mudanças conjunturais econômicas e políticas, vêm impondo novos desafios à reestruturação do setor (quebra do monopólio estatal), ao recolocar a diferenciação entre o caráter público e privado, no processo de reorganização da prestação desses serviços.

A desconstrução das estruturas do monopólio estatal requer o estabelecimento de um marco regulatório específico ao setor que se pretende regular. Além da definição dos papéis, fornece as diretrizes que regem a contratação do agente privado. No entanto, o contrato é um instrumento complexo que visa combinar a maximização do bem-estar do consumidor, condicionada ao problema do retorno atrativo para o investidor. Pode-se deduzir então que ele visa a criação de um ambiente de relativa estabilidade (regras fixas e conhecidas), no sentido da redução dos riscos objetivos da regulação, por meio dos seguintes instrumentos: estabelecimento de tarifas, das quantidades, das restrições à entrada e saída de empresas (definição do tamanho do mercado) e dos padrões de desempenho.

Seguindo essa tendência mais geral dos serviços de infra-estrutura, a reestruturação do setor de saneamento básico tem como ponto de partida a mudança dos padrões de financiamento estatal, no âmbito da articulação de estratégias e artifícios para atrair o investimento privado, em face dos problemas orçamentários da União e da adoção de políticas

econômicas de caráter neoliberais. Entre as alternativas possíveis, num primeiro momento deu-se ênfase a privatização dos serviços (concessão onerosa – venda de ativos). Num segundo momento, ela se volta para a investigação de alternativas contratuais conjugando novas articulações entre os entes público e privado (concessão não-onerosa). Todavia, mediadas pelo estatuto da concessão.

A estratégia de privatização dos serviços de saneamento foi refreada, por um lado, devido à ausência de um marco regulatório que sobretudo assegurasse a União o controle efetivo do processo de formação do mercado de serviços, no bojo da crítica ao modelo “centralizado”. Por outro lado, pela própria dinâmica de revisão (parcial) da política econômica do Governo federal, com efeitos sobre a disponibilização de recursos financeiros para realizar operações de crédito que estimulavam a privatização de empresas municipais. Desse modo, pode-se afirmar que houve um deslocamento do objeto do financiamento, da venda dos ativos, para os investimentos setoriais, incluindo-se a recuperação econômico-financeira-operacional das companhias estatais.

De fato, em relação à Política de Saneamento a grande questão continua sendo onde buscar os recursos necessários para universalizar o saneamento no Brasil, que atualmente são da ordem de R\$ 178 bilhões. Segundo o atual secretário nacional de saneamento ambiental, Abelardo de Oliveira Filho, as dificuldades para liberação de recursos têm como origem o contingenciamento imposto pela política econômica (BIO, 2003). Entretanto, Oliveira Filho guarda esperanças de encontrar novas saídas para a formulação de políticas no setor haja vista que o próprio Banco Mundial tem iniciado uma autocrítica em relação a privatização, como modelo de gestão generalizado. Nessa perspectiva, ele tem colocado nas reuniões com aquela entidade a adoção de outras possibilidades para a reestruturação do setor, entre elas, a reestruturação de empresas.

A mudança nos padrões de financiamento implicou a modelagem de uma forma de gestão de regulação pública e execução privada. Entretanto, as experiências têm mostrado que, independente do modelo de operação privado ou público, a discussão sobre o marco regulatório que regerá a organização do serviço está posta como elemento fundamental para a reestruturação do setor. Atualmente, não apenas a área privada, mas também as companhias estatais anseiam pela regulação dos serviços de saneamento. Porquanto ambos os lados dependem dela para realizar operações financeiras necessárias a operacionalização do setor.

Essa ansiedade pela modelagem do marco regulatório pode ser vista nos depoimentos de empresários, diretores e representantes sindicais de companhias estatais de saneamento e especialistas em regulação econômica. Para o setor privado, representado por Renan Proença, presidente da Federação das Indústrias do Rio Grande do Sul, a regulação é “... *um dos pilares da revolução dos serviços públicos no Brasil e reflete a metamorfose do papel do Estado. Sua principal função deve ser assegurar a qualidade dos serviços e o equilíbrio financeiro que possibilite a manutenção dessa qualidade*” (BIO, 2001, pág. 24).

Para as companhias estaduais e municipais a regulação representaria uma maior mobilidade de se buscar recursos, por meio da definição da titularidade, da criação das agências e da redefinição de termos para realização de operações de crédito e outras decisões, no âmbito do estabelecimento de viabilização financeira e estratégias empresariais próprias, a exemplo das parcerias, operações consorciadas e etc. (sem o “policiamento” da União).

Para os especialistas, Jorge Fagundes (Cândido Mendes-Ipanema), Luís Pondé e Mario Possas (ambos do IE/UFRJ), o estabelecimento do marco regulatório trata-se de uma adaptação ao processo de transformação estrutural dos serviços de infra-estrutura. Para eles, tais serviços, tradicionalmente monopólios privados ou estatais, ora experimentam um processo de transformação estrutural, que em princípio se baseariam na entrada de novos competidores em alguns segmentos de mercado e que coexiste com a necessidade de regulação. Desse modo, tais setores seriam sujeitos a regimes de regulação quanto a regras de defesa da concorrência, delimitadas pela legislação antitruste de cada país (*id.*, pág. 30).

Pela análise do conteúdo do artigo, observamos que os especialistas não defendem uma regulação rígida, mas a aplicação de uma política de defesa da concorrência. Para eles, tal política buscaria a prevenção das condições estruturais e estratégicas que viessem a possibilitar condutas anticompetitivas nos mercados regulados, bem como nos setores abrangidos pelas empresas que nele operam. Nesse sentido, eles não estão preocupados com a codificação de normas, haja vista que a concorrência no setor de saneamento não implica necessariamente quebra de monopólio da prestação dos serviços (para além do monopólio de Estado).

A defesa da concorrência focaliza o problema da concentração de mercados e adoção de práticas anti-competitivas. Particularmente, suas preocupações tornam-se mais consistentes quando referenciadas ao monitoramento de alianças e *joint ventures*, aquisições e fusões entre

grupos concorrentes, sempre com a preocupação de coibir a formação de estruturas de mercado anticompetitivas (BIO, 2001 – *acréscimos nossos*). Nesse sentido, ela implicaria ausência de regulação ativa (ou existência parcial), em favor do monitoramento de práticas restritivas verticais (colusão) e políticas tarifárias (de favorecimento) que inviabilizassem a atuação das demais empresas que atuam no setor.

Desse modo, observamos que esses especialistas incorporam uma reinterpretação na linha da visão liberal mais próxima à abordagem clássica, no contexto das correntes próximas a Economia dos Custos de transação, ou seja, da análise das estruturas de governança, que atribui às instituições a função principal de redução dos custos de transação. E, embora não o façam explicitamente, evitam endossar as teses de que a construção do marco regulatório deva se realizar por meio da construção de regras jurídicas fixas e gerais, sob as quais os serviços deveriam se submeter.

A defesa da concorrência está prevista no Projeto de lei 4.147/2001, que prevê que os órgãos e entidades federais dessa matéria estabeleceriam limites de concentração dos mercados de serviços, a fim de assegurar a competitividade do setor. Entretanto, conforme ponderou Turolla (2002), essa definição é complicada e deveria ser submetida a uma discussão mais ampliada. Porém, denotando uma preocupação mais específica, de que as restrições fiscais findassem por tornar indispensável o estabelecimento de parcerias com o setor privado, como forma de garantir os investimentos no setor, Turolla reafirma o discurso da necessidade do marco regulatório, defendendo uma maior participação de capitais privados no setor, porém conduzindo a discussão para o problema dos subsídios cruzados.

Esta discussão demonstra que o modelo de gestão privada da execução dos serviços não está descartado, apesar do retrocesso na ênfase a privatização. Na verdade, esse discurso tem-se deslocado para a constituição de parcerias pública-privadas, as quais também são objetos de regulamentação e cujo projeto de Lei encontra-se em apreciação no Senado. Entretanto, essa alternativa tem se constituído o novo foco de polarização das diversas discussões sobre a busca do investidor privado na gestão dos serviços.

Como pode se perceber, o debate sobre o marco regulatório está concentrado na votação dos Projetos de Lei, que devem definir a regulamentação básica para o setor. Sua discussão se resume os seguintes pontos: 1) o problema da titularidade; e, decorrente disto, da identificação do poder concedente, bem como a forma da gestão dos serviços, a qual avança para a defesa

da organização e definição da forma de prestação dos serviços de forma compartilhada ou integrada, entre os três níveis da federação; 2) o acesso ao subsídio cruzado, regulamentando mecanismos para sua adoção, no âmbito das companhias estatais; 3) a constituição de fundos nacionais de universalização do saneamento e o de investimento privados 4) a participação privada, relativa à regulamentação do financiamento público a empresas e o estabelecimento de regras para as parcerias público-privadas, cuja inovação é que elas venham a ser financiadas pelo empreendedor privado, com pagamento de longo prazo de recebíveis lastreados em receitas dos serviços (e que é polêmico); 5) a definição da política tarifária, a qual deverá ser feita pelo poder concedente; que envolve também o índice de reajuste, a criação de agências reguladoras e dos conselhos municipais; (BIO, 2004).

Assim, a definição formal de um marco regulatório apesar de concentrando em apenas alguns dos itens do parágrafo único do Art. 175, da CF,¹⁸⁵ qual seja, o da definição do regime das empresas concessionárias e permissionárias de serviços públicos, em termos de especificação do caráter especial de seu contrato, temporalidade, das condições de caducidade, fiscalização e rescisão da concessão ou permissão, além da definição da política tarifária. Entretanto, a discussão acerca da reestruturação setorial tem sido ampliada em referência ao problema da distribuição dos subsídios para operacionalização do setor, bem como as formas de financiamento por meio das parcerias público-privadas.

Contudo, elas não se remetem ao avanço dos direitos dos usuários, para além das vagas referências dos PLs, em termos de codificação do(s) direito(s) à manutenção do serviço adequado. Além disso, as percepções acerca do papel da regulação e do marco regulatório são bastante simplistas e fragmentadas, denotando uma certa falta no domínio de conhecimento das dimensões da exploração econômica dos serviços de saneamento. Nesse sentido, observamos que, apesar da imensa produção de diagnósticos setoriais, a formação do marco regulatório não está lastreada em uma definição especificamente operacional da prestação dos serviços, mas concentrada no problema crônico de financiamento desses mesmos serviços.

¹⁸⁵O regime das empresas concessionárias e permissionárias de serviços públicos e o caráter especial de seu contrato; os direitos dos usuários; a política tarifária; a obrigação de manter serviço adequado.

Capítulo 6 Conclusão

Os objetivos deste trabalho foram, primeiramente, analisar de que modo a redefinição das formas de financiamento dos serviços públicos de infra-estrutura vêm influenciando uma nova concepção desses serviços, articulando e modelando uma nova lógica de gestão, nos termos de regulação pública e exploração econômica privada (mercado). Em segundo, verificar de que maneira as especificidades dos serviços de saneamento básico obstaculizariam as estratégias de mudança dos padrões de financiamento e a conformação de uma lógica de mercantilização desses serviços, identificando suas implicações conceituais, institucionais e organizacionais.

Os serviços do setor saneamento são Serviços públicos e devem ser prestados pelo Estado brasileiro, de forma direta, ou indiretamente, pela contratação de terceiros. Esses serviços são considerados de caráter essencial e universal, haja vista as suas implicações para a vida da coletividade. Sua execução é inadiável e sua operacionalização deve estar submetida a um regime jurídico de Direito público e não de mercado. Todavia, esses serviços estão inseridos numa estrutura de relações econômicas, sociais e jurídicas que configuram uma entidade denominada Estado, que não é apenas o guardião da finalidade pública, que molda o caráter da prestação dos Serviços públicos, mas também seu principal organizador.

Nesse sentido, as limitações e contradições da organização desses serviços se encontram no âmbito das mudanças das diretrizes da política governamental, particularmente, no âmbito das atuais estratégias de mudanças no padrão de financiamento dos serviços de infra-estrutura. Essa mudança se caracteriza pela busca do investimento privado, num contexto de estratégia de gestão das finanças governamentais e instituição do Estado concorrencial.

Essa inflexão influenciou uma reformulação das relações entre Estado e agentes econômicos privados, e foi possibilitada por meio das mudanças nos marcos institucionais legais, com caráter regulatório. Estes últimos estabelecem as formas e as condições de contratação de terceiros. A participação do setor privado é portanto a fonte da qual emergiu a

discussão acerca da organização dos serviços de saneamento.

A organização dos serviços de saneamento se baseia no estabelecimento de direitos e obrigações entre prestadores e administrados. Nesses termos, o Direito vem assumindo a aparência de codificação de normas que devem orientar o Estado na promoção da justiça, no sentido econômico. Esse princípio é também portador do significado da medida do econômico, ou seja, da expressão de “equilíbrio” na relação “custo-benefício”, a qual varia conforme a ideologia do pensamento econômico vigente (balizada pelos valores de lucro individual *versus* social). Isto requeria investigar o modo pelo qual as relações entre o direcionamento da política econômica do Estado brasileiro (focalizada no problema fiscal) e o problema crônico de falta de financiamento do setor afetavam o princípio de economicidade e o processo de modelagem da atual proposta de ordenamento da prestação dos serviços de saneamento.

Nessa perspectiva, nosso primeiro pressuposto enunciava que a provisão dos serviços públicos de infra-estrutura se encontrava no âmago do conflito da configuração de duas lógicas: 1) a de justiça social (distributiva), que pretende sua universalização; e, 2) e a lógica da produção econômica privada, que contempla a noção de valor econômico e reconceitua esses serviços como empreendimentos de natureza econômica, submetidos à lógica de mercado capitalista. Isto implicou definir o que se constituía o conceito de Serviço público, bem como as lógicas da justiça social e da produção econômica para o mercado.

Nessa perspectiva, a análise do estado das artes, relativa a conformação do conceito de Serviço público, presente no primeiro capítulo, nos levou ao entendimento de que esse conceito é polissêmico e, por isso, contraditório. Por ser fluido, ele se forma e se “deforma” na relação com o objeto e respectiva abordagem. Deste modo, tornava-se necessário compreender a formação desse conceito e suas transformações, em relação ao contexto social-econômico-político-cultural que ele está inserto.

No capítulo segundo, verificamos que o conceito de Serviço público guarda uma identidade no âmbito da demarcação entre as fronteiras pública (estatal) e a privada, envolvendo as questões de finalidade e essencialidade e oportunidade, tanto no sentido do favorecimento do livre comércio, quanto na gestão das desigualdades criadas pelo sistema de mercado (falhas de mercado). No terceiro capítulo, a partir do estudo das ideologias do pensamento econômico, foi possível construir uma síntese acerca dos fundamentos e

justificativas para análise dos movimentos de estatização-desestatização e centralização-descentralização dos Estados capitalistas.

Isto nos possibilitou um arcabouço teórico para analisar, no quarto capítulo, a maneira pelas quais as restrições ao uso da poupança do governo brasileiro e o processo de ruptura do padrão de financiamento estatal influenciaram a reestruturação de serviços públicos de infraestrutura, articulando e modelando duas lógicas de prestação dos serviços de saneamento (estatal e privada). Essas podem ser sistematizadas conforme os critérios de finalidade, organização e síntese ideológica.

Enquanto **finalidade**, o conceito de Serviço público implicava fundar critérios, num contexto de competição de ordenamentos, que permitissem o estabelecimento de uma síntese jurídica, inserida num processo histórico-social, em sua totalidade e transformações. Essa síntese jurídica é também a chave para se analisar o Direito e a fonte de onde esses mesmos Direitos emergem. Em relação à reestruturação do setor saneamento no Brasil, esse processo se verifica e está presente na ratificação do entendimento de que o Direito a água é um Direito Universal e que a propriedade desse bem teria a obrigação de obedecer a sua função social.

Segundo esse ponto de vista, a exploração dos serviços de saneamento é considerada uma atividade essencial e seu atendimento inadiável, haja vista as implicações da prestação dos serviços de saneamento básico para a melhoria da saúde, qualidade de vida e conservação ou integridade ambiental. Tais características reforçam também a necessidade de sua universalização, bem como evocam outros princípios que deveriam ordenar as formas de sua exploração, quais sejam: adequação, modicidade tarifária (fator de exclusão), qualidade, etc.

Dadas às especificidades desses serviços, descritas no primeiro capítulo, consolidar-se-ia a idéia de que a exploração desse bem não deve estar sujeita as regras de livre mercado, mas deve se submeter a uma ordem jurídica de regime de direito público. Dessa forma, a exploração privada desses serviços deveria se diferenciar da atividade econômica mercantil. Isto passava por afirmar a supremacia do interesse público sobre o interesse particular. Esse entendimento diferencia a lógica de prestação desse serviço da lógica de mercado. No caso brasileiro, isto implicava confrontar a finalidade e o caráter público desses serviços, com os imperativos das necessidades financeiras do Estado e condução de sua política econômica, bem como suas implicações para a reestruturação do setor saneamento.

O critério da finalidade influencia o da organização. De fato, para além de sua

finalidade, o conceito de Serviço público remete-se a uma forma de **organização**. Nessa perspectiva, entende-se que os serviços de saneamento estão inseridos em uma diversidade ou séries de normas jurídicas dentro da estrutura social. A necessidade de dotá-lo de um regime jurídico emerge então como uma forma de torná-lo legítimo e dirigente (normatizador e operacional), a fim de evitar que esses serviços constituam uma organização anômica, na medida em que as classes e grupos procuram o reconhecimento de suas formações contra-institucionais, num movimento de desafio às normas dominantes.

No caso do setor saneamento brasileiro, observar-se-ia um desalinhamento entre os objetivos do Governo e a finalidade da prestação dos serviços dos serviços de infra-estrutura, os quais passaram a ser concebidos, no âmbito da reforma do Estado, como infra-estrutura para o mercado. Particularmente, o Governo impunha (e ainda impõe) a reestruturação dos serviços para atingir objetivos fiscais (geração de superávit primário). No caso específico do setor de saneamento, isto se opõe as exigências de universalização desses serviços, que está no cerne da formação histórica de seu caráter público.¹⁸⁶

No contexto das influências neoliberais, a reforma do Estado brasileiro tinha um direcionamento organizacional (mobilização de ações e recursos), que não estava fundada apenas nas transformações das Doutrinas do Direito Administrativo e do Serviço Público, no âmbito das mudanças do capitalismo contemporâneo, mas particularmente numa estratégia de gestão das finanças governamentais e instituição do Estado concorrencial brasileiro, que por sua vez vai buscar no âmbito do Direito Econômico os princípios para seus fundamentos. Observe-se que o Direito Administrativo necessariamente não se opõe ao Direito Econômico, mas impõe questões com respeito à justiça social na modelagem do significado econômico, para prestação de serviços de caráter público. Além disto, o Direito Administrativo é influenciado, no sentido da normatização das responsabilidades nas relações público-privadas.

Com efeito, na Doutrina dos Serviços Públicos, o conceito de Serviço público é interpretado do ponto de vista da responsabilização do Estado e da constituição de uma forma específica de organização. Entretanto, esta forma organizacional, por conter características diferentes das relações entre agentes privados, não deveria estar submetida às leis de mercado, mas a um regime jurídico de Direito público. Isto por sua vez, remetia-se a formação de uma ideologia jurídica, baseada no conceito de justiça social, articulada ao problema da

¹⁸⁶ Estado é a estrutura e Governo comando exercido pelo grupo social que disputa e alcança esse poder.

universalidade do acesso aos bens/serviços considerados públicos.

Essa visão, que conformaria as bases do Direito Administrativo (das regras entre os agentes e órgãos da administração), está profundamente ligada à tradição republicana francesa. Seguindo essa linha de pensamento, observou-se que o Direito Administrativo corresponderia ao interesse público não-econômico. Ele estava ligado aos princípios republicanos e a necessidade de submeter a ação do Estado (o governo) aos imperativos do respeito à individualidade, cidadania e ao controle dos atos públicos pelo público.

Essa visão “republicana” não era a única a interpretar e propor soluções ao problema da organização desses serviços. Além dela, tem-se a tradição anglo-americana, fundada nos princípios da *common law*. Esta se baseava no princípio da utilidade, ou seja, da resolução das controvérsias, em termos gerais, pelo legislador, tendo em vista os interesses efetivos em jogo. A linha anglo-americana comportava uma classificação de serviços, que destacava o Serviço público dos demais serviços, considerados de utilidade pública. Tais serviços eram prestados por agentes privados, regulados por agências autônomas. Esse diferencial levaria o direito anglo-americano a se focalizar nas questões da publicidade e da preservação dos contratos entre os agentes públicos e privados, aproximando a organização dos serviços ditos de utilidade pública do escopo do Direito econômico.

Por sua vez, o Direito econômico se relaciona mais ao modelo de ação que o Estado assume, em termos de formatação da atividade econômica, no âmbito do livre mercado e/ou de outras estruturas de mercado.¹⁸⁷ Longe de reduzir a ação do Estado, Ele permite sua potencialização, por meio do desenvolvimento de novos arranjos jurídicos normativos. Desse modo, a regulação dos serviços públicos diz respeito ao estímulo, direção ou ainda repressão das condutas econômicas para determinados fins.

Especificamente, a noção de Direito econômico se situa em face do desafio de promover as bases para garantir o ambiente concorrencial, ou seja, de proporcionar as bases por meio das quais a regulação do comportamento dos agentes é efetivada. Nesses termos, o Direito econômico assume a aparência de codificação de normas que orientarão o Estado na promoção da justiça, no sentido econômico, na busca de se assegurar os aspectos de mobilidade, flexibilidade e revisibilidade nas relações de troca.

¹⁸⁷ Porquanto tem um entendimento de que o mercado não é apenas o mercado capitalista de comércio livre. Essa compreensão ou uso do vocábulo mercado se traduz num reducionismo ou abstração das diferenças entre público e privado, que está na base das concepções da tradição neoliberal.

Fundamentalmente, o Direito econômico utiliza-se do princípio da economicidade. Esse princípio é portador do significado da medida do econômico, ou seja, da expressão de “equilíbrio” na relação “custo-benefício”. Quanto à assunção de valores, esse princípio se baseia nos conteúdos ideológicos daquilo que define o termo economicidade. Esta significa a medida do econômico, seguindo a linha da maior vantagem na busca da justiça. Na ideologia capitalista, este significado pode assumir as formas de valor político incorporando a noção de “lucro” individual ou privado.

Particularmente, o Direito econômico nos coloca em face dos conteúdos ideológicos que subsidiam a formulação das políticas públicas. Desse modo, o significado da emergência do Direito econômico é mais bem compreendido na análise do processo de adequação entre o atual regime capitalista de acumulação e sua regulação, no âmbito da reformulação do papel do Estado, no contexto da busca pela autosustentação do modo de produção capitalista. Assim, na atual fase de mudança do regime capitalista, a instituição de um papel para o Estado, como regulador implicava reformatar os aparelhos da Administração pública, num contexto de avanço das correntes neoliberais anti-estatistas. Haja vista que o Estado capitalista, como instituição da organização política da sociedade, seria visto como o espaço ou arena que legitimaria o utilitarismo, como instrumento analítico decisório, por meio da condensação dos interesses difusos reificados na forma de interesse público.

Observa-se porém, que o Estado é dito “capitalista”, não apenas pelas conseqüências favoráveis de sua ação para o domínio econômico burguês, mas porquanto ele seja o “guardião” dos meios de preservação da propriedade privada e, também por isso, o detentor dos meios de sua expropriação. Assim, no âmbito do Direito Econômico, encontramos os fundamentos que afetam a organização dos serviços de caráter público, porquanto é esse ramo que codifica a estrutura dos direitos de propriedade público e privado. Ele também reafirma e contribui para o estabelecimento das fronteiras entre Estado, economia e capitalismo.

Isto nos coloca em face da situação em que o Estado possa gerar inclusão ou exclusão de certos agentes ou grupos sociais, por meio de seu aparelho jurídico-político, bem como de suas políticas públicas. Nesse sentido, a ação de reformar o Estado, por meio da reforma de suas instituições, constitui-se em uma das estratégias de dominação do grupo ideológico que ocupa o poder de governar. É neste sentido que, em relação à prestação dos serviços de saneamento básico, pelo Estado brasileiro, a questão da definição do marco regulatório ganha relevância no processo de reestruturação setorial. Pois, se por um lado ela é vista apenas como

um instrumento para prover garantias de retorno ao agente privado. Por outro lado, a definição do marco regulatório deveria também incorporar os limites à “liberdade” de ação do agente privado, no processo de exploração do bem/serviço público.

Por sua vez, observou-se que o discurso ideológico “transformador” das relações e forma de organização dos serviços de infra-estrutura se baseava não apenas na compreensão da instrumentalização legal, mas na justificativa das necessidades financeiras até mesmo para que o Estado brasileiro pudesse “cumprir” seu papel na organização da prestação dos serviços de saneamento. Nesse sentido, na medida em que a organização dos serviços constitui-se em um problema de codificação de direitos, emerge a necessidade de entendimento do significado e relevância da relação entre Estado de direito, mercado capitalista e “mercado” de bens/serviços públicos, na atual sociedade capitalista.

De fato, como discutido no primeiro capítulo, o Estado de direito, ao utilizar a lei como fundamento da ordenação racional da sociedade e fonte do Direito, não se constitui necessariamente em um Estado justo. Ele é um espaço de conflito e contradições, haja vista que a correlação entre Direito e Lei produz uma noção de Direito aprisionada em um conjunto de normas estatais. Nesse contexto, a medida da justiça é conformada no âmbito de um processo histórico-social dinâmico, nos limites das concepções de uso do Estado, por meio das instituições de representações democráticas.

No Estado de direito, o impulso pela legislação emerge do movimento da produção de instrumentos “eficazes” para a intervenção estatal na sociedade, como um todo e, em particular, na economia, e das contradições que esses direitos fazem aflorar, na tentativa de estabelecer a “justiça” (igualdade distributiva e de submissão às regras) entre indivíduos e suas relações sociais, entre elas as econômicas, por meio da lei. Visto como a fonte de criação dos direitos, o Estado seria o alvo da crítica e da reforma de seus estatutos, tanto pelas correntes liberais e neoliberais, quanto das demais correntes universalistas. No caso brasileiro, há de se considerar a influência do pensamento neoliberal, no processo de reestruturação do aparelho administrativo, com implicações para a gestão pública dos serviços de infraestrutura, entre eles os serviços públicos de saneamento.

Observe-se que, de forma diferenciada das concepções de Estado liberal, que previam uma ação do Estado no sentido de prover bens e serviços necessários ao livre comércio, e do keynesianismo que propunha um Estado administrador da demanda agregada, o

neoliberalismo propõe um novo papel para o Estado, na linha da defesa do regime concorrencial. Isto implicava reconhecer a preservação da concorrência, no conjunto das possibilidades de arranjos organizacionais, como a melhor forma para combater o problema distributivo do sistema de mercado.

Nessa perspectiva, nas concepções de neoliberais de Hayek e Friedman,¹⁸⁸ o Estado de direito era visto como o espaço institucional do capitalismo competitivo. Isto trouxe para o centro das discussões duas questões: 1) a da constituição de um Estado de Direito, visto como um Estado defensor do regime concorrencial; 2) a que questiona se o mercado, submetido às normas da concorrência, posto que, interpretado como convenções sociais regidas por leis, seria capaz de promover o ajuste para o eterno problema distributivo do sistema capitalista.

O neoliberalismo hayekiano impunha uma função de Estado tutor de um sistema legal apropriado, estruturado de modo a manter a concorrência e a permitir que ela produzisse os resultados mais benéficos possíveis. Na perspectiva friedmaniana comportava, além da **defesa do regime concorrencial**, a **função de investidor de capitais**, visando resultados de natureza econômica. De um modo ou de outro, o neoliberalismo buscava o estabelecimento de normas de políticas econômicas, adotadas para cumprirem os objetivos ideológicos definidos na constituição (de regras).

Tal qual os liberais clássicos, o neoliberalismo concebe o sistema de mercado concorrencial como a organização do processo de acumulação capitalista capaz de promover a justiça social. Neste sentido, os neoliberais também subordinam a promoção da justiça social ao desenvolvimento econômico. Enquanto ideologia, o corpo de conhecimentos gerados pelo, e em pró do, neoliberalismo econômico estimulou uma discussão acerca da medida da tolerância às desigualdades sociais do modo de produção capitalista, fundado na construção dos direitos da liberdade concorrencial e de sua normatização e interiorização social. Isto tem conseqüências fundamentais para o problema da universalização dos serviços, a luz da permissividade a corrosão dos direitos.

Sobretudo, a abordagem neoliberal postulava a lógica da produção econômica privada, em detrimento da produção estatal. Isto implicava empreender uma reforma dos Estados capitalistas, no sentido de restaurar as fronteiras entre Estado e economia. Isto implicava desmontagem do Estado providência, em favor de um Estado tutelador do regime

¹⁸⁸ Expostas no terceiro capítulo desta tese.

concorrencial. Por sua vez, a desmontagem do Estado providência implicava reorganização seletiva dos serviços prestados pelo Estado. Nesse processo, os serviços de infra-estrutura são referenciados por uma abordagem que contemplava a noção de valor econômico e reconceituava esses serviços como empreendimentos de natureza econômica, submetidos à lógica de mercado capitalista.

Isto implicava considerar uma outra forma de interpretação acerca das estruturas organizacionais dos serviços de utilidade pública, em referência ao seu caráter de monopólio natural. Particularmente, o estabelecimento do monopólio estatal implicava também adoção de uma lógica de natureza econômica, porém diferenciada daquela praticada num regime de mercado. Essa lógica seria criticada por estender os privilégios do monopólio normativo do Estado de direito a uma esfera da economia, a qual por origem pertenceria ao setor privado.

No Brasil, a visão, acima citada, ganharia força, no âmbito da ascendência das idéias neoliberais a luz da abordagem fiscal, discutida no capítulo quarto desta tese. Com efeito, a influência de políticas neoliberais implicou redefinição do conceito de Serviço público, reclassificando-o entre aqueles que visam a promoção da justiça, como um todo (regulação), os que visam correções das desigualdades sociais (serviços chamados competitivos - saúde e educação) e os da produção econômica para o mercado (serviços de infra-estrutura). Nesse processo, de um lado, a estratégia de reforma do Estado se justificava na necessidade de resgatar a capacidade fiscal e financeira dessa entidade. De outro lado, caracterizava-se pela desmontagem dos monopólios estatais, em favor de um regime concorrencial ou criação de um mercado de serviços públicos.

A estratégia de reforma do Estado brasileiro fundamentalmente tomava para si o desafio de configurar novos instrumentos financeiros e novas instituições. Isto significou uma tentativa de ruptura com o modelo tradicional de financiamento, via aumento da arrecadação tributária ou emissão de títulos da dívida pública, por meio da mobilização de capitais privados, comandada pelo Governo, cujo objetivo seria a canalização de poupanças privadas diretamente aos tomadores privados de risco, por meio da venda de ativos, transferência da gerência de ativos, ou ainda nos termos de negociação dos direitos de concessão dos serviços. Para tal, tornava-se necessário realizar reformas no marco legal e, com isso, promover a “quebra” do monopólio estatal e instituir o regime concorrencial.

Observa-se então que reordenamento institucional constituía um dos eixos de

reestruturação dos serviços de saneamento, haja vista a necessidade ampliar a capacidade de investimento e melhorar os níveis de eficiência, condições básicas para o desenvolvimento sustentado dessas atividades e universalização do atendimento. Nesse sentido, a proposta se caracterizava pela distinção entre as funções exclusivas do Estado, na formulação das políticas e na regulação dos serviços de saneamento, e a função que pode ser exercida por agente público ou privado. Pela criação de instrumentos, no nível federal, estadual e no municipal, para formulação da política, prestação, regulação e controle dos serviços, flexibilização das formas de prestação dos serviços, com ênfase na participação do agente privado e criação e agências reguladoras.

Conforme analisado no capítulo quinto, no caso da reestruturação do setor de saneamento, a dimensão financeira era e ainda é importante. De fato, apesar das mudanças na conjuntura política e favorecimento de posições anti-privatistas do serviço, na correlação de forças políticas, permanece o fato da necessidade de se buscar, junto ao setor privado, os recursos necessários aos investimentos no setor, por meio da negociação dos direitos de exploração desses serviços. Isto gerou implicações no “atraso” da modelagem do marco regulatório e na paralisação dos investimentos necessários ao desenvolvimento do setor. Haja vista, que em última instância a modelagem do marco regulatório estabelece direitos e garantias que jamais poderiam se pautar apenas no interesse dos governantes e no privilégio dos agentes econômicos, em detrimento das necessidades individuais das populações urbanas.

Assim, os conteúdos do capítulo quinto nos permitem afirmar que a Política Nacional de Saneamento, dos anos 1990, no Brasil, estava referenciada na adoção de um regime concorrencial, moldado nas mudanças do padrão de financiamento das necessidades do setor público e nas modificações do marco regulatório, na busca por formas de organização mais “flexíveis”, cuja lógica aproxima a concepção dos serviços públicos de infra-estrutura no sentido de sua exploração econômica. Particularmente, essas mudanças suscitaram a discussão de que a exploração econômica dos serviços de saneamento básico não poderia ser tratada como uma indústria qualquer.

De fato, nessa perspectiva, a finalidade pública se via confrontada num contexto de tentativas de conciliação entre os interesses do Governo, do setor privado e as necessidades coletivas, referentes à formulação e execução das políticas do Estado, como se eles constituíssem interesses distintos e não as faces de um mesmo processo, qual seja o de acumulação do capital, ou desenvolvimento das forças produtivas.

Essa visão, como orientadora da codificação de direitos de consumo de água, considera os serviços de saneamento como qualquer outro serviço industrial e os usuários da água como consumidores como em qualquer outro bem de mercado, nos moldes da ética utilitarista, que é excludente. Além disto, ela está voltada para operacionalização de criação de certificados negociáveis no âmbito da formação de um mercado de direitos de uso da água (outorga). Nesse contexto, fatores como a ausência de um arcabouço jurídico, que legitimasse e viabilizasse a mudança do modelo estatal para o da execução privada dos serviços de saneamento, acompanhada dos percalços da gestão da estabilidade da economia brasileira, findariam por retomar o problema da diferenciação da natureza entre serviços públicos e serviços de mercado. Na linha do Direito, isto passaria por reconhecer que os serviços públicos obedecem a parâmetros de natureza política e jurídica, e não apenas os de mercado.

Isto resultou na conformação incompleta de um marco regulatório que não se remete ao avanço da forma institucional, nem tão pouco ao avanço dos direitos dos usuários. Nesse sentido, afirma-se que formação do marco regulatório do setor saneamento não está lastreada em uma definição especificamente operacional da prestação dos serviços, mas concentrada no problema crônico de financiamento desses mesmos serviços. Esse lastreamento, pressupunha discutir o risco de exclusão social, no âmbito do questionamento de se o mercado, submetido às normas da concorrência, interpretado como convenções sociais regidas por leis, seria capaz de promover o ajuste para o eterno problema distributivo do sistema capitalista.

Nessa perspectiva, verifica-se que, no Brasil, o conceito de Serviços Públicos de Saneamento se encontra no âmago de duas lógicas, porquanto se constitui no âmbito de uma **síntese ideológica**, moldada no conflito da coordenação entre sua finalidade e sua forma organizacional. Isto implicava discussão acerca do problema da positivação dos Direitos (entre as linhas do Direito Administrativo e Econômico), ou seja, da constituição formal dos códigos, ou regras, ao qual se submeterá (pública, privada ou outra forma).

As três dimensões (finalidade, organização e síntese ideológica), anteriormente comentadas, tradicionalmente conformavam uma abordagem consubstanciada no amalgamento entre Serviço público e Estado. De fato, apesar das atuais transformações organizacionais, o Serviço público ainda está inserto numa estrutura de relações sociais que configuram uma entidade denominada Estado. O Estado era (e ainda é) não apenas o guardião da finalidade pública, que molda o caráter da prestação dos Serviços públicos, mas também seu principal organizador.

Esta idéia encontra suas limitações no âmbito das interações entre Estado e economia. Isto nos remeteu a um **segundo pressuposto**, no qual afirmamos que a lógica da produção econômica privada (de mercado), atualmente vista como “mais eficiente”, é baseada no princípio da exclusão. Desse modo, ela é confrontada com a lógica da justiça social, que ressalva o caráter público e o objetivo último de universalização da prestação do serviço. Assim, ainda que passível de ser conduzida por agentes privados, a exploração econômica dos serviços de saneamento tenderá a se submeter a um regime jurídico de Direito público.

Compreendendo o Estado capitalista brasileiro como uma estrutura dividida, e relativamente autônomo, pode-se interpretar que sua finalidade não correspondeu necessariamente, nem de forma única, à finalidade da organização dos serviços que presta a população. Neste sentido, admite-se também que as contingências (financeiras) e as inconsistências do texto constitucional influenciaram e fundamentaram a forma pela qual o Governo federal conduziram organização seletiva da(s) forma(s) de prestação dos serviços.

Apesar da imposição do pensamento neoliberal, a experiência prática nos mostra que a conformação do Estado regulador, tutor do regime concorrencial, requer o reconhecimento de que o mercado, *de per si*, não opera no sentido da concorrência perfeita, mas tende a se concentrar e aprofundar desigualdades. Desse modo, a organização de serviços públicos de saneamento implica necessariamente adoção de medidas para controle do “abuso” das liberdades dos prestadores de serviço. Tal controle está baseado na codificação de direitos. No caso de bens públicos, se focaliza na codificação dos termos de utilização ou exploração econômica do patrimônio público.

Conforme analisado no capítulo quinto, a codificação dos direitos de exploração econômica de serviços públicos pressupõe que a formação dos juízos de valores estará fundamentada nos princípios teóricos da Ciência econômica. Desse modo, a justificativa econômica torna-se legitimadora do “direito”. Nesses termos, o “justo” é definido em termos da relação de equilíbrio, mas conforme o referencial conceptual da ideologia predominante, nas instâncias onde o Direito é moldado. Neste sentido, é necessário incorporar as críticas, o papel e a ideologia presente nos fundamentos dos argumentos dos especialistas (consultores), na formulação de políticas públicas.

A objetivação do Direito no setor saneamento brasileiro tem seu limite no fato de ela estar condicionada aos objetivos da política econômica do Governo federal, orientada para

gerir o problema da estabilidade fiscal do Estado. Assim, conforme demonstrado no quinto capítulo, num primeiro momento, a política econômica do Governo federal criou um ambiente agressivamente mais favorável à privatização e mercantilização dos bens e/ou serviços públicos. Todavia, o Governo federal não foi capaz de concretizar esta estratégia, em face do problema da titularidade do serviço. Nesse sentido, o Governo não dispôs de um marco regulatório que pudesse efetivar na prática esse modelo de prestação de serviço na fatia promissora do mercado das concessões constituída pelas Empresas estatais.

Nessas circunstâncias, conforme o entendimento do conceito de Estado de direito, a ausência de um arcabouço jurídico, ou marco legal, que legitimasse e viabilizasse a mudança do modelo estatal para o da execução privada dos serviços de saneamento, acompanhada dos percalços da gestão da estabilidade da economia brasileira, findariam por anular a “oportunidade” de mudança impositiva do modo de gestão, agudizados pela recorrente estratégia do Governo federal de “indisponibilização” ou escassez de recursos financeiros.

Essa mudança implicou redirecionamento do desenvolvimento do marco legal, cujo papel é de realizar a operacionalização jurídica do termo economicidade (medida do econômico, seguindo a linha da maior vantagem na busca da justiça), no âmbito da definição dos direitos econômicos e sociais. Isto implicou envidar esforços para se deslocar a requalificação da finalidade do processo de reestruturação do setor, da função de contribuir para estabilização fiscal do Governo, no sentido da exigência do cumprimento de sua função social. Para tal, as entidades de defesa dos serviços de saneamento (Abes, Assamae, UPB, etc.) tiveram um papel preponderante.

A incorporação do cumprimento da função social dos Serviços Públicos de Saneamento implica retomar o problema da diferenciação da natureza entre serviços públicos e serviços de mercado. Na linha do Direito, isto passa por reconhecer que os serviços públicos obedecem a parâmetros de natureza política e não apenas às necessidades “do mercado”, referentes aos aspectos de finalidade, oportunidade e conveniência de serem prestados em determinadas condições que, na maioria dos casos, não caracterizam atividade econômica “comercial”.

Nessa perspectiva, discute-se que a distinção entre atividade econômica e serviço público não reside na natureza das coisas, mas no modo como a satisfação das necessidades coletivas é considerada, em determinada conjuntura histórica. Do ponto de vista da dogmática jurídica, essa distinção requer se buscar uma função operativa dos conceitos jurídicos, a fim

de caracterizar critérios, dados pelo regime jurídico ao qual determinada atividade está subordinada, que possam orientar a interpretação desses conceitos na forma como serão tomados no contexto do ordenamento jurídico positivo. Desse modo, um serviço é considerado público porque está sob regime de Direito público (administrativo e econômico). Isto é, porque não está sujeito (apenas) às regras de mercado, ou regido pelas normas do Direito privado (civil e comercial).

Do ponto de vista da economia dos bens públicos, o ponto de partida advém das mudanças ocorridas nas maneiras de satisfazer as necessidades básicas. Desse modo, além das causas da escassez, deve-se incorporar a análise da combinação das técnicas e as características dos recursos naturais e do modo como isto se reflete em termos de redefinição permanentemente do tipo e dimensão da escassez, bem como a resposta social organizada para supri-la. Sobretudo, essa perspectiva busca analisar a cadeia na qual a produção do serviço está inserida, por meio da análise das suas condições de produção, distribuição e consumo. Essa abordagem aponta para os limites impostos pelas esferas da distribuição e do consumo de serviços e, aponta objetivamente para o problema do preço como fator de exclusão, recolocando o problema das falhas de mercado, na prestação de serviços públicos.

As abordagens acima citadas contêm o cerne das discussões acerca dos problemas da reestruturação dos serviços de saneamento, em termos da natureza, caráter e estrutura organizacional-econômica e síntese ideológica. Entretanto, ainda falta a elas incorporar o problema crônico e estrutural do sistema de mercado capitalista, qual seja a dependência do financiamento, seja qual for a sua origem (pública ou privada). No caso da reestruturação do setor de saneamento brasileiro, essa dimensão é importante, porquanto, apesar das mudanças na correlação de forças na conjuntura política, e favorecimento de posições anti-privatistas, permanece a necessidade e a intenção de se buscar, junto ao setor privado, os recursos necessários aos investimentos no setor, por meio da negociação dos direitos de exploração desses serviços.

Atualmente, os novos desdobramentos da conjuntura política e econômica, modificaram a orientação que visava subsidiar uma estratégia de financiamento da venda das empresas, para a viabilização de parcerias público-privadas. Nessa perspectiva, o foco volta a se concentrar no marco regulatório, no sentido de: a) fomentar a constituição de fundos nacionais de universalização do saneamento e de atração dos investimentos privados; b) regulamentação das formas de financiamento público, particularmente para as companhias

estatais; c) estabelecimento de regras para concretização das parcerias público-privadas; e, d) definição da política tarifária, que envolve também o índice de reajuste, a criação de agências reguladoras e dos conselhos municipais. Além disto, o Projeto de Lei que regulam os contratos de parceria encontra-se em discussão devido aos problemas que ele invoca em relação a outras legislações e institutos tais como a Lei de concessões.

Em relação aos possíveis avanços no marco regulatório, observamos que os itens acima pontuam apenas alguns aspectos da regulação, reduzindo seus objetivos aos aspectos de estabelecimento de tarifas, das quantidades (metas de atendimento), das restrições à entrada e saída de empresas (definição do tamanho do mercado) e dos padrões de desempenho. Entretanto, não avançam em relação aos dos direitos dos usuários, para além das vagas referências dos PLs, em termos de codificação do(s) direito(s) a manutenção do serviço adequado. Além disso, as percepções acerca do papel da regulação e do marco regulatório são bastante simplistas, fragmentadas e desconectada daquilo que se propõe a fazer – orientar.

Nesse sentido, a título de orientar novos cursos e questões de investigação, destacamos a necessidade de se retomar a relação entre funcionamento da cadeia de operações dos serviços de saneamento, discutindo seus entraves do ponto de vista da produção, distribuição e consumo, no contexto do problema da dependência financeira. Além disso, necessita-se aprofundar os estudos em relação à formação das estruturas regulatórias (Agência reguladora e Conselhos) e a definição do espaço do usuário nessas estruturas, bem como os meios de avaliação de padrão de desempenho e definição da política tarifária e dos instrumentos de regulação das parcerias público-privadas, incorporando a previsão para os problemas de falências e concordatas e as restrições à maximização de rentabilidade com base no mercado.

Por fim, apesar de incorporar o discurso do investimento privado, como um “meio para o fim” da universalização dos serviços, pode-se afirmar que, ainda que passível de ser conduzida por agentes privados, a exploração econômica dos serviços de saneamento não se configura em total mercantilização desses serviços. Ela ainda continua submetida a um regime jurídico, no âmbito do Direito público, nos limites entre os direitos Econômico e Administrativo, bem como sujeitos aos problemas estruturais desse processo e não puramente livre no jogo das forças de mercado.

Referências Bibliográficas

- ABRÃO, Bernadete Siqueira (org.). *História da Filosofia*. São Paulo: Nova Cultural. 1999.
- AFFONSO, Ruy. A Ruptura do Padrão de financiamento do Setor Público e a Crise do Planejamento no Brasil nos Anos 80. *Planejamento e Políticas Públicas*, Brasília, (4):37-66, 1990.
- AGUILLAR, Fernando Herrera. *Controle Social de Serviços Públicos*. São Paulo: Max Limonad. 1999.
- AGUIRRE, Basília Maria Baptista e MORAES, Marcos Ribeiro de. (1997). Questão Federativa no Brasil: um "Estado das Artes" da Teoria. *Revista de Economia Política*, vol. 17, n. 1(65), pp. 121 -135.
- ALBUQUERQUE, Roberto Cavalcanti de. Revisão do Estado Brasileiro: Visão de síntese. In: VELLOSO, João Paulo dos Reis (coord.). *O Leviatã Ferido: A reforma do Estado brasileiro*. Rio de Janeiro: José Olympio. 1991, pp. 5-34.
- ALEXANDER, Jeffrey. Ação Coletiva, Cultura e Sociedade Civil – Secularização, atualização, inversão e deslocamento do modelo clássico dos movimentos sociais. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 37(13):5-29. 1998.
- ALIANÇA PESQUISA E DESENVOLVIMENTO. *Diagnóstico do Setor Saneamento: Estudo econômico e financeiro*. Brasília: MPO/SEPURB/IPEA, 1995.
- ALVES, Alaôr Caffé. *Estrutura de Regulação e Controle*. In: INFURB. Núcleo de Pesquisa em Informações da Universidade de São Paulo. *Fundamentos e Propostas de Ordenamento Institucional*. Brasília (DF): MPO.SPU.IPEA. 1995. (Série Modernização do Setor Saneamento vol 01).
- ALVES, Alaôr Caffé. *Saneamento Básico: Concessões, permissões e convênios públicos*. (1ª.ed.). Bauru (SP): Edipro. 1998.
- ALVES-MAZZOTTI, Alda Judith; GEWANDSZNAJDER. *O Método nas Ciências Naturais e Sociais: Pesquisa quantitativa e qualitativa*. São Paulo: Pioneira. 1998.
- ANDRADE, Carlos Roberto Monteiro de. O Plano Saturnino Brito para Santos e a Construção da Cidade Moderna no Brasil. *Espaço & Debates*, São Paulo. Núcleo de Estudos Regionais e Urbanos. Ano X, nº 34. 1991, págs. 55-63.
- ANDRADE, Thompson A; SANTOS, Renato A. Z. Villela. Eficácia da Institucionalização de Regiões Metropolitanas no Brasil: Análise da evolução dos serviços de saneamento urbano. *Pesquisa e Planejamento Econômico*. Rio de Janeiro, 17(1):93-120. 1987.
- ANDRÉ, Maristela A. de. *Contrato de Gestão*.: texto básico para subsídios às discussões sobre a reforma do Estado. Convênio IBAM/IPEA/ENAP. Rio de Janeiro, IBAM, 1994. (Subsídio para reforma do Estado, v. 4).
- ANDREWS, Christina W.; KOUZMIN, Alexander. *“Dando Nome à Rosa”.: O discurso da nova administração pública no contexto brasileiro*. 1988. (mimeo).
- ARAÚJO, Ricardo. Regulação Possível da Prestação de Serviços de Saneamento Básico: Condições, responsabilidades e instrumentos. In: BRASIL; MPO - Ministério do Planejamento e Orçamento; SPU - Secretaria de Planejamento Urbano; IPEA - Instituto de

- Pesquisa Econômica Aplicada. **Proposta de Regulação da Prestação de Serviços de Saneamento**. Brasília (DF): MPO.SPU.IPEA.1995d. (Série Modernização do Setor Saneamento, v, 5).
- ARRETCHE, Marta T. S. Política Nacional de Saneamento: A reestruturação das companhias estaduais. In: REZENDE, Fernando; PAULA Tomás B. **Infra-Estrutura: Perspectivas de Reorganização - Saneamento**. Brasília: IPEA. 1999. (Parte 3).
- ASCENSÃO, José de Oliveira. **O Direito: Introdução e Teoria Geral**. 11^a ed. Coimbra (Pt): Almedina. 2001.
- ASHLEY, W. J (1909). Introdução a John Stuart Mill. In: MILL, Stuart John (1848). **Princípios de Economia Política: Com algumas de suas aplicações à filosofia social**. São Paulo: Nova Cultural. 1996a. (Coleção Os Economistas – vol. 1).
- AZEVEDO, Plauto Farco de. **Direito, Justiça Social e Liberalismo**. 1^a ed. São Paulo: Revista dos Tribunais. 1999.
- BAERT, Patrick. Algumas Limitações da Escolha Racional na Ciência Política e na Sociologia. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, 35(12): 63-73.
- BANDEIRA DE MELLO, Celso Antonio. **Curso de Direito Administrativo**. 16^a ed. São Paulo: Malheiros. 2003.
- BARAT, J. O Financiamento da Infra-Estrutura Urbana: os Impasses as Perspectivas Institucionais, as Perspectivas Financeiras. In: REZENDE, Fernando; PAULA Tomás B. **Infra-Estrutura: Perspectivas de Reorganização - Financiamento**. Brasília: IPEA. 1998.
- BARRAQUÉ, Bernard. **A Gestão das águas em alguns Países Europeus**. São Paulo. Espaço & Debates, n° 35, 1992, pp. 35-45.
- BARRAQUÉ, Bernard. **La Distribution de L'eau Potable en Italie**. FNDAE-ENGEES, CNRS-LATTS. Jan/1994, 18p.
- BARZELAY, Michael. **Breaking Through Bureaucracy: A new vision for managing in government**. Berkeley: University of California Press. 1992.
- BATISTA JÚNIOR, Paulo Nogueira. Dois Diagnósticos Equivocados da Questão Fiscal no Brasil. **Revista de Economia Política**, 5(2):16-38. 1985.
- BAUBY, Pierre. **Quel Devenir pour les Services Publics?** Paris: 58M, oct-nov. 1991.
- BAUMANN, Renato. Uma visão Econômica da Globalização. In: BAUMANN, Renato (org.). **O Brasil e a Economia Global**. Rio de Janeiro: Campus. 1996, pp. 33-51.
- BAUMOL, William. **Perfect Markets and Easy Virtue**. United Kingdom: Blackwell. 1991.
- BENDIX, Reinhard. **Max Weber: Um perfil intelectual**. Brasília. Editora da UNB. 1986. (Págs. 254-299).
- BIASOTTO JR., Geraldo; MAGALHÃES JR., Manuelito Pereira **Concessões: Financiamento e Novos Elementos**. In: REZENDE, Fernando; PAULA Tomás B. **Infra-Estrutura: Perspectivas de Reorganização - Financiamento**. Brasília: IPEA. 1999. (Parte 1).
- BIO. A Regulação e a Concorrência. **Revista Brasileira de Saneamento e Meio Ambiente – BIO**, n° 20, 2001, pág. 30
- BIO. Área Privada Anseia por Regulação. **Revista Brasileira de Saneamento e Meio Ambiente – BIO**, n° 20, 2001.

- BIO. Novos Modelos de Financiamento para o Saneamento. *Revista Brasileira de Saneamento e Meio Ambiente – BIO*, nº 20, 2001, pág. 26.
- BIO. Perspectivas para o Futuro: Empresas de Saneamento entram no Mercado. *Revista Brasileira de Saneamento e Meio Ambiente – BIO*, nº 20, 2001, pág. ??.
- BIO. CEF Aguarda Sinal Verde: Política Econômica Impede a Aplicação de R\$ 4 Bilhões. *Revista Brasileira de Saneamento e Meio Ambiente – BIO*, nº 28, 2003, pág. 36.
- BIO. Gestão Regionalizada: Modelo de financiamento do Setor precisa ser revisto. *Revista Brasileira de Saneamento e Meio Ambiente – BIO*, 28, 2003, págs. 34-35.
- BIO. Incerteza na Linha do Horizonte: Setor analisa 2003 e aguarda definições de rumo para 2004. *Revista Brasileira de Saneamento e Meio Ambiente – BIO*, nº 28, 2003, págs. 26-28.
- BIO. Pobres Pagam Água muito mais Cara. *Revista Brasileira de Saneamento e Meio Ambiente – BIO*, nº 28, 2003, pág. 27.
- BIO. Política de Saneamento: Onde buscar para universalizar o Saneamento no Brasil? *Revista Brasileira de Saneamento e Meio Ambiente – BIO*, nº 28, 2003, págs. 43-44.
- BIO. Experiências com Modelo Sugerem muita precaução: Parcerias demonstram dificuldades para preservar o caráter social dos serviços de saneamento. *Revista Brasileira de Saneamento e Meio Ambiente – BIO*, nº 29, 2004, págs. 28-32.
- BIO. Regras para o Saneamento: Marco Regulatório. *Revista Brasileira de Saneamento e Meio Ambiente – BIO*, nº 29, 2004, págs. 34-36.
- BIO. Setor Algemado de Novo: Ministério das Cidades anuncia R\$4,5 bilhões, mas Banco Central veta para garantir o cumprimento das metas fiscais. *Revista Brasileira de Saneamento e Meio Ambiente – BIO*, nº 29, 2004, págs. 14-15.
- BLAISDELL, Donald C. *American Democracy under Pressure*. 1957.
- BOBBIO, Norberto. *O Positivismo Jurídico: Lições de filosofia do Direito*. São Paulo. Icone. 1995.
- BRASIL Comissão Especial de Saneamento. *Audiência Pública da Comissão Especial de Saneamento*, 17/04/2001. Disponível em, <<http://www.camera.gov.br/adolfomarinho>>, acessado em 04/08/2001.
- BRASIL Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE). *Agências Executivas*. Brasília: MARE, 1997. 54 p. (Cadernos MARE da Reforma do Estado; Cap. 9).
- BRASIL Presidência da República, *Constituição: República Federativa do Brasil (1988)*. Brasília: Senado Federal, Centro Gráfico. 1988.
- BRASIL, Senado Federal. *Projeto de Lei nº 199*. 1993. Estabelece diretrizes para a Política Nacional de Saneamento e dá outras providências.
- BRASIL, Senado Federal. *Projeto de Lei nº 266*. 1996. Estabelece diretrizes para o exercício do poder concedente e para o interrelacionamento entre União, Estado, Distrito federal e municípios, em matéria de serviços públicos de saneamento e dá outras providências.
- BRASIL, Congresso Nacional. *Projeto de Lei nº 2.546*. 2003. Institui normas gerais para licitação e diretrizes para a contratação de parceria publica-privada no âmbito da administração pública.
- BRASIL. MDU. PNUD. *Seminário Habitação e Saneamento para a População de Baixa Renda*. Brasília. 1987.

- BRASIL. Presidência da República. **Decreto Lei 200/1967**.
- BRASIL. Presidência da República. **Decreto Lei 900/1969**.
- BRASIL. Presidência da República. **Lei no 9.984**, de 17/07/2000. (Cria a ANA).
- BRASIL. Presidência da República. **Medida Provisória nº 1.591**, de 09/10/97.
- BRASIL; MARE - Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. Disponível em, <<http://www.mare.gov.br/Publicacoes/index.htm>>, acessado em 07/12/1998.
- BRASIL; MARE. - Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília, 1995. (Versão Preliminar nº 4).
- BRASIL; MPO - Ministério do Planejamento e Orçamento; SPU - Secretaria de Planejamento Urbano; IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Flexibilização Insitucional da Prestação de Serviços de Saneamento: Implicações e desafios**. Brasília (DF): MPO.SPU.IPEA.1995a. (Série Modernização do Setor Saneamento v. 3).
- BRASIL; MPO - Ministério do Planejamento e Orçamento; SPU - Secretaria de Planejamento Urbano; IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Política Nacional de Saneamento – 1995/1999**. Brasília (DF): MPO.SPU.IPEA. 1995b.
- BRASIL; MPO - Ministério do Planejamento e Orçamento; SPU - Secretaria de Planejamento Urbano; IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Demanda, Oferta e Necessidades dos Serviços de Saneamento**. Brasília: Instituto Sociedade, População e Natureza, 1995c. (Série Modernização do Setor Saneamento, vol. 4).
- BRASIL; MPO - Ministério do Planejamento e Orçamento; SPU - Secretaria de Planejamento Urbano; IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Proposta de Regulação da Prestação de Serviços de Saneamento**. Brasília (DF): MPO.SPU.IPEA.1995d. (Série Modernização do Setro Saneamento, v, 5).
- BRASIL; MPO - Ministério do Planejamento e Orçamento; SPU - Secretaria de Planejamento Urbano; IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Regulação da Prestação dos Serviços de Sanemaento: Análise comparada da legislação internacional**. Brasília (DF): MPO.SPU.IPEA.1995e. (Série Modernização do Setor Saneamento, vol. 6).
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos **A Reforma do Estado dos Anos 90: Lógica e mecanismos de controle**. Disponível em, <<http://www.mare.gov.br/Publicacoes/index.htm>>. Acessado em 07/12/1998.
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **A Crise do Estado**. São Paulo: Nobel. 1992.
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Da Administração Burocrática à Gerencial. **Revista do Serviço Público**, ano 47, 120(1):7-39. 1996.
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Estratégia e Estrutura para um Novo Estado. **Revista do Serviço Público**, ano 48, nº 1, 1997, pp. 5-25.
- BRUNHOFF, Suzanne-Simone de. A Moeda na Obra de Marx: Concepção e Método. In: SILVA, Maria Luiza Falcão.(org.). **Moeda e Produção: Teorias Comparadas**. Brasília (DF): UNB. 1992, págs. 53-65.
- BRUNHOFF, Suzanne-Simone de. Crise Capitalista e Política Econômica. In: POULANTZAS, Nicos.(org.). **O Estado em Crise**. Rio de Janeiro: Edições Graal. 1977, págs. 115-133.
- BUCHANAM, James M. **The Public Finances: An introductory textbook**. Homeood, Illinois: Richard D. Irwing INC. 1960.

- BUCHANAM, James M.; MUSGRAVE, Richard A. *Public Finances and Public Choice: Two Contrasting Visions of State*. London: MIT Press. 2000.
- CALDERON RIVERA, M. Reforma Municipal e Modernização do Estado: uma aproximação aos grandes temas da reforma constitucional. *Revista de Administração Municipal*. Rio de Janeiro, 37(194):34-40.
- CALMON, Katya. N.; AMPARO, Paulo P. do; MORAIS, Maria P.; FERNANDES, Marlene. Saneamento: as Transformações Estruturais em Curso na Ação Governamental - 1995-1998. In: REZENDE, Fernando; PAULA Tomás B. *Infra-Estrutura: Perspectivas de Reorganização-Saneamento*. Parte 1. Brasília: IPEA, 1999.
- CAMPOS, Ana Maria. Accountability: Quando poderemos traduzí-la para o português? Rio de Janeiro: *Revista de Administração Pública*. 24(2):30-50. 1990.
- CAMPOS, Carlos. *Sociologia e Filosofia do Direito*. 3ª ed. Belo Horizonte: Del Rey. 1995.
- CARNOY, Martin. *Estado e Teoria Política*. (4ª ed). Campinas (SP): Papyrus. 1994.
- CASTELLS, Manoel. *A Questão urbana*. Rio de Janeiro: Paz e Terra. 1983.
- CASTELLS, Manoel. Crise do Estado, Consumo Coletivo e Contradições Urbanas IN: POULANTZAS, Nicos. *A Crise do Estado*. Rio de Janeiro: Graal. 1977, págs. 159-188.
- CASTELLS, Manoel. European Cities, The Informational Society, and The Global Economy. *New Left Review*. nº 204, Mar./Abr. 1994, pp. 18-32.
- CASTELLS, Manoel. O Estado-rede e a reforma da administração pública. *Reforma Gerencial*. Revista do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, nº 2. 1998. pp. 27-28.
- CAVALCANTI FADUL, Élvia M. Ação Coerente ou Decisão Discricionária: A delegação dos serviços de limpeza urbana em Curitiba. Salvador, EAUFBa. *Organizações e Sociedade*, 1(1): 1994.
- CAVALCANTI FADUL, Élvia M. Redefinição de Espaços e Papéis na Gestão de Serviços Públicos: Fronteiras e Funções da Regulação Social. Curitiba: *Revista de Administração Contemporânea*. ANPAD, 1 (1): , 1997.
- CHALLAYE, Félicien. *Pequena História das Grandes Filosofias*. São Paulo: Nacional. 1966.
- CHANDLER, JR. Alfred D. *Strategy and Structure. Chapters in the History of the American Industrial Enterprise*. Cambridge, Mass, the MIT Massachusetts Institute of Technology, 1962.
- CHEROBIM, Ana Paula Mussi Szabo. Parcerias Público-Privado no Brasil: Os Processos de Privatização de Segmentos de Infra-Estrutura, de Transportes, de Bens, nos Modos Rodoviário e Ferroviário e a Inovação Institucional. Rio de Janeiro, *Revista de Administração Pública*, nº 33, vol.2, págs. 109-228. 1999.
- CHEVALLIER, Jacques. A Reforma do Estado e a Concepção Francesa do Serviço Público. *Revista do Serviço Público*. 120 (3): 35-58. 1996.
- CHEVALLIER, Jacques. *Le Service Public*. (4ª ed). Paris: Presses Universitaires de France, 1997.
- CLEMENTINO, Maria do Livramento. Realismo das Finanças Municipais no Nordeste. In: I *Congreso Interamericano del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD)*. Rio de Janeiro, novembro de 1996, 24 p.

- COHEN, Élie; HENRY, Claude. *Service Public Sector Public*. Paris: La Documentation Française. Conseil d'Analyse Économique. 1997.
- COHN, Daniel. Creating Crisis and Avoiding Blame: The Politics of Public Service Reform and the New Public Management in Great Britain and United States. *Administration e Society*, 29(5):586-616. 1997.
- COING, Henri. Les Services Urbains Revisités. IN: *Servicios Urbanos en America Latina*. Santiago: Editora Redes. 1994.
- COING, Henri. Serviços Urbanos: Velho ou novo tema? *Espaços e Debates*, nº 23. 1998, págs. 85-95.
- COSTA, Walter Pinto. O Saneamento Básico no Brasil, da Década de 40 à de 80. *Revista de Engenharia Sanitária*, Rio de Janeiro, 22(1):8-25. 1983.
- CRETELLA JR. José. *Curso de Direito Administrativo*. 18^a ed. Rio de Janeiro: Forense. 2003.
- CROZIER, Michael. La Transición del Paradigma Burocrático a una Cultura de Gestión Pública. *I Congreso Interamericano del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Rio de Janeiro, 7/9 de nov. de 1996.
- CROZIER, Michael. *O Fenômeno Burocrático*. Brasília: Editora da UNB. 1994.
- CUERVO, Luis Maurício (et. al.). Economía Política de los Servicios Públicos: Una vision alternativa. Bogotá: ARFO. 1988.
- CUERVO, Luis Maurício. Acceso y calidad de los servicios públicos domiciliarios. IN: *Segunda Conferencia Regional "Consumidores y Servicios Públicos Domiciliarios en América Latina y el Caribe"*. Buenos Aires, Universidad de Buenos Aires, Marzo de 2002a.
- CUERVO, Luis Maurício. *El Agua Potable como Bien Mayor*. Bogotá. 1997. (mimeo).
- CUERVO, Luis Maurício. Regimen de Servicios Publicos Domiciliarios. Primer tiempo: Tecnocracia=1, Autonomia local=0. IN: *II Seminario de Investigación Regional y Urbana*. Bogotá, Octubre de 1996.
- CUERVO, Luis Maurício. Significado Político e Implicaciones Sociales del Actual Modelo de Prestación de Servicios Públicos Domiciliarios en Colombia. IN: Primer Foro Jurídico El Derecho de los Servicios Públicos. Bogotá, ANDESCO, Bogotá, Abril 18 y 19 de 2002b.**
- DAHL, Robert A. *Dilemmas of Pluralist Democracy*. New Haven: Yale University Press. 1982.
- DENTZIEN, Plinio. Modelos de Sociedade e Escolha Racional. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, 5(2):100-105.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 3^a ed. São Paulo: Atlas. 2003.
- DOWER, Nelson Godoy Bassil. *Instituições de Direito Público e Privado*. 8^a ed. São Paulo: Nelpa. 1995.
- DRAIBE Sônia; HENRIQUE Wilnê. "Welfare State", Crise e Gestão da crise: Um balanço da literatura internacional. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. São Paulo, 6(3):53-77, 1988.
- DRUCKER, Peter F. *A Nova Sociedade: Anatomia do sistema industrial*. Tradução de Esmerino Magalhães. Rio de Janeiro, Editora Ipanema. 1957.

- DRUCKER, Peter F. *Administração em Tempos Turbulentos*. Tradução de Carlos Afonso Malferrari. São Paulo: Pioneira. 1980.
- DRUCKER, Peter F. *Novos Padrões para as Organizações de Hoje*. São Paulo: Nova Cultural. 1986, pp. 7-28.
- DURANT, Robert E. Beyond Markets, Hierarchies, or Clans: Lessons from natural resource management in Regan era. *Administration e Society*, 24(3):346-374. 1992.
- EBAP. Escola Brasileira de Administração Pública. Fundação Getúlio Vargas (FGV). *Novo Modelo de Financiamento para o Setor*. Brasília (DF): MPO.SOU>IPEA. 1995. (Série Modernização do Setor Saneamento vol 2).
- EGGERTSSON, T. *Economic Behavior and Institutions*. Cambridge: Cambridge University Press. 1990)
- EKERMAN, Raul. Apresentação a John Stuart Mill. In: MILL, John Stuart (1848). *Princípios de Economia Política: Com algumas de suas aplicações à filosofia social*. São Paulo: Nova Cultural. 1996a. (Coleção Os Economistas – vol. 1).
- ELIAS, Miguel. *HABITAÇÃO: Fundamentos e Estratégia*. Rio de Janeiro: Livros Técnicos e Científicos. 1980.
- ELSTER, Jon. A Possibilidade da Política Racional. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, 39(14):13-39. 1999.
- ELSTER, Jon. Marxismo, Funcionalismo e Teoria dos Jogos. *Lua Nova*, São Paulo, nº 17, 1989, págs. 163-204.
- ELSTER, Jon. *Peças e Engrenagens das Ciências Sociais*. Rio de Janeiro: Relume Dumará. 1994.
- FAGNANI, Eduardo; BRAGA, José Carlos; SILVA, Pedro Luis Barros. Recessão e Financiamento das Políticas Sociais. *Revista da Administração Pública*, Rio de Janeiro. 23(3): 135-174. 1989.
- FAORO, Raymundo. *Os Donos do Poder*. (10^a ed.) São Paulo, Globo. 1995. (2 vols).
- FARIA, Diomira Maria C. P. *Avaliação Contingente de Projetos de Abastecimento de Água*. Brasília: MPO/SEPURB/IPEA. 1995. (Série Modernização do Setor Saneamento, vol. 08).
- FARIA, JOSÉ EDUARDO (org.). *Direitos Humanos, Direitos Sociais e Justiça*. 1^a ed. São Paulo: Malheiros. 2002.
- FARINA, Elizabeth M. M. Querido; AZEVEDO, Paulo F. de; SAES, Maria Sylvia Machione. *Competitividade: Mercado, Estado e Organizações*. São Paulo: Singular. 1997.
- FEREJOHN, John; PASQUINO, Pasquale. A Teoria da Escolha Racional na Ciência Política: Conceitos de racionalidade em teoria política. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 45(16):5-24. 2001
- FERREIRA, Manoel Gonçalves. *Direitos Humanos Fundamentais*. 3^a ed. São Paulo: Saraiva. 1999.
- FIORI, José Luís. *Sonhos Prussianos, Crises Brasileiras: Leitura Política de uma Industrialização Tardia*. Rio de Janeiro: UFRJ/IEI. 1990.
- FOCAULT, Michael. *Microfísica do Poder*. Rio de Janeiro: Graal. 1979.
- FOCAULT, Michael. *Vigiar e Punir*. (14^a ed). Petrópolis, RJ: Vozes. 1996.

- FRANCISCONE, Jorge Guilherme; SOUZA, Maria Adélia Aparecida de (orgs). **Política Nacional de Desenvolvimento Urbano: Estudos e Proposições Alternativas**. Brasília: IPEA/IPLAN/CNPU. 1976.
- FREY, Klaus. Políticas Públicas: Um Debate Conceitual e Reflexões Referentes a Prática da Análise de Políticas Públicas no Brasil. **Revista de Políticas Públicas**, Brasília, n° 21. 2000, págs. 211-259.
- FRIEDMAN, Milton. **Capitalismo e Liberdade**. São Paulo: Abril Cultural. 1984. (Coleção Os Economistas).
- GADREY, Jean. Les Service N'est Pas un Produit: Quelques implications pour l'analyse économique et pour gestion. **Revue Politiques et Management Public** 9(1):1-24, 1991.
- GERTH, H. & WRIGHT MILLS, C. (Org.) **Ensaio de Sociologia**. Rio de Janeiro, ZAHAR, 1971. (Págs. 62-94 e 228-305).
- GIAMBIAGI, Fabio. Impasse Distributivo e Paralisia Fiscal - Reflexões acerca da Crise do Setor Público. Brasília (DF): IPEA - **Planejamento e Políticas Públicas**, (6):47-73. 1992.
- GIDDENS, Anthony. **As Conseqüências da Modernidade**. São Paulo, UNESP. 1991.
- GIL, Antonio Carlos. **Métodos e Técnicas em Pesquisa Social**. São Paulo: Atlas. 1999.
- GOMES, José Mauro. O "Washington Consensus" e as Implicações para a Administração Pública. IN: **Anais da XIX ENANPAD**, João Pessoa, ANPAD, 1(8):188-199, 1995.
- GUIMARÃES, Ylves José de Miranda. **Direito Natural: Uma visão metafísica e antropológica**. Rio de Janeiro: Forense Universitária. 1991.
- HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C. R. Political Science and the Three New Institutionalisms. **Political Studies**, XLIV. 1996, pages 936-957.
- HAQUE, M. Shamsul. The Intellectual Crisis in Public Administration in the Current Epoch of Privatization. **Administration e Society**, 27(4):510-536. 1996.
- HART, Paul't; ROSENTHAL, Uriel; KOUZMIN Alexander. Crisis Decision Making: The centralization revisited. **Administration e Society**, 25(1):12-45. 1993.
- HARVEY, David. **A Condição Pós-Moderna**. (4ª ed.) São Paulo: Loyola. 1994, 122 p.
- HAYEK, Friedrich A. **Contra Keynes and Cambridge: Essays, correspondence**. Chicago: The University of Chicago Press. 1995. (Collected Works of F. A. Hayek, vol. 9).
- HAYEK, Friedrich A. **O Caminho da Servidão**. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército. 1994.
- HELD, David. A Democracia, o Estado-Nação e o Sistema Global. **Lua Nova**. n° 23. 1991, p. 145-194.
- HILL, Larry B. Is American Bureaucracy an Immobilized Gulliver or a Regenerative Phoenix? Reconsidering the alleged demise of federal bureaucratic power. **Administration e Society**, 27(3):322-360. 1995.
- HOBSBAWN, Eric. **A Era dos Extremos. O breve século XX: 1914-1991**. São Paulo: Companhia das Letras. 1995.
- HOLLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. (26ª ed.) São Paulo, Companhia das Letras. 1995.
- IANNI, Otávio. **Estado e Planejamento Econômico no Brasil** (3a ed). Rio de Janeiro: Civilização Brasileira. 1979.

- IESP. Instituto de Economia do Setor Público. **Proposta de Regulação da Prestação de Serviços de Saneamento**. Brasília (DF): MPO.SPU.IPEA.1995. (Série Modernização do Setor Saneamento, vol. 05).
- INFURB. Núcleo de Pesquisa em Informações da Universidade de São Paulo. **Fundamentos e Propostas de Ordenamento Institucional**. Brasília (DF): MPO.SPU.IPEA. 1995. (Série Modernização do Setor Saneamento vol 01).
- INSIGHT ENGENHARIA DE COMUNICAÇÃO (IEC). Agência Nacional de Água Evapora na Fonte. Relatório Reservado N° 1362 -3/04/2000. Disponível em, <<http://www.insightnet.com.br>>, capturado em 11.01.2002.
- IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.. SEI- Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia. **Descentralização no Brasil: Políticas Sociais na Bahia, Saúde e Saneamento**. Salvador: IPEA/SEI, 1997. (Série Estudos e Pesquisas n° 35).
- ISPN - Instituto Sociedade População e Natureza **Demanda, Oferta e Necessidades dos Serviços de Saneamento**. Brasília: ISPN/MPO/SEPURB/IPEA. 1995.
- JAGUARIBE, Helio. **Alternativas do Brasil**. 3ª. ed. Rio de Janeiro: José Olympio. 1990.
- JARAMILLO, Samuel. Crise dos Meios de Consumo Coletivos Urbanos e Capitalismo Periférico. **Espaço e Debates**, n° 18. 1986, págs. 19-39.
- JARAMILLO, Samuel; CUERVO, Luis Mauricio. Tendências Recentes e Principais Mudanças na Estrutura Espacial dos Países Latino-Americanos. IN: PRETEICELLE, Edmond; VALLADARES, Lícia (coord.). **Reestruturação Urbana: Tendências e Desafios**. Rio de Janeiro, NOBEL/IUPERJ. 1990, pp. 192-219.
- JORNAL A Tarde, de 17/08/1998, pág. 13
- KEYNES, John Maynard (1936). **Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda**. São Paulo: Nova Cultural. 1996. (Coleção Os Economistas).
- KANT, Immanuel. **Crítica da Razão Pura**. São Paulo: Martin Claret. 2002.
- KING Desmond. O Estado e as Estruturas Sociais de Bem-Estar em Democracias Industriais Avançadas. **Novos Estudos CEBRAP**, n° 22, out. 1988.
- LAFER, Betty Mindlin. **Planejamento no Brasil**. (5a ed.) São Paulo: Perspectiva. 1987.
- LAFER, Celso. **A Reconstrução dos Direitos Humanos: Um diálogo com o pensamento de Hannah Arendt**. São Paulo: Companhia das Letras. 2001.
- LAFER, Celso. **O Sistema Político Brasileiro**.(2a ed.) São Paulo: Perspectiva. 1978.
- LANA, Antonio Eduardo; PEREIRA, J. S. **Sacuarema – sistema de apoio a cobrança pelo uso da água e de recursos do meio ambiente**. Porto Alegre: IPH/UFRGS. 1976.
- LAVORATTI, Liliana H.; PAUL, Gustavo. “Efeito da Venda das Estatais na Dívida está no Fim”. **O Estado de São Paulo**, 22/11/1998. Disponível em, <<http://www.estado.com.br/edicao/pano/98/11/21/eco694.html>>, capturado em 22.11.1998.
- LEBORGNE, Danielle, LIPIETZ Alain. Flexibilidade Defensiva ou Flexibilidade Ofensiva: os desafios das novas tecnologias e da competição mundial. In: VALLADARES, L., PRETEICELLE, E. **Reestruturação Urbana: tendências e desafios**. Rio de Janeiro: NOBEL. 1990.

- LIMA, Adelaide Motta de; FAGUNDES, Maria Emília M.; UDERMAN, Simone. O Esgotamento da Capacidade de Financiamento do SFH: Uma interpretação a luz da evolução das fontes de recursos. *Revista de Economia do Nordeste*, Fortaleza, 25(2):279-295. 1994.
- LIMA, Erikson T.; CARVALHO, JR. Mário C. de; VELASCO, Luciano Otávio de. Removendo os Obstáculos das Exportações Brasileiras. *Revista do BNDES*, Rio de Janeiro, 5(9):77-104.1998.
- LIMA, Erikson T.; NASSIF, Andréa L.; CARVALHO, JR. Mário C. de. Infra-Estrutura, Diversificação das Exportações e Redução do “Custo Brasil”: Limites e Possibilidades.: *Revista do BNDES*, Rio de Janeiro, 4(7):83-122.1997.
- LOBATO, Lenaura. Algumas Considerações sobre a representação de interesses no processo de formulação de políticas públicas. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, 31(1):30-48. 1997.
- LOCKE, John. *Ensaio Acerca do Entendimento Humano*. São Paulo: Nova Cultural. 1996. (Coleção Os Pensadores).
- LOJKINE, Jean. O Papel do Estado na Urbanização Capitalista. IN: FORTI, R. *Marxismo e Urbanismo Capitalista*. São Paulo: Livraria Editora Ciências Humanas Ltda. 1979, pp. 15-51.
- LOPES, Carlos Magno; ANDRADE, Joaquim Pinto. Moeda, Crédito e Ciclos em Marshall. In: (1992). In: SILVA, Maria Luiza Falcão.(org.). *Moeda e Produção: Teorias Comparadas*. Brasília (DF): UNB. 1992, págs. 83-162.
- LOPES, Carlos Thomaz G. *Planejamento, Estado e Crescimento*. São Paulo: PIONEIRA. 1990.
- LORDELLO DE MELLO, Diogo. Descentralização e Governo Metropolitano. *Revista de Administração Pública*, 41(210):8-22, 1994.
- LORDELLO DE MELLO, Diogo. Descentralização, Papel dos Governos Locais no Processo de Desenvolvimento Nacional e Recursos Financeiros Necessários para que os Governos Locais possam cumprir seu Papel. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, 25(4):199-217. 1991.
- LORDELLO DE MELLO, Diogo. O Governo Municipal Brasileiro: Uma visão comparativa com outros países, *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, 27(4):36-53. 1993.
- LYRA FILHO, Roberto. *O que é Direito*. São Paulo: Braziliense. 1999. (Coleção Primeiros Passos, no 62).
- MAGALHÃES, Olinda Ribeiro de. *Desestatização*. Convênio IBAM/IPEA/ENAP. Rio de Janeiro: IBAM. 1994, 69p. (Subsídios para a Reforma do Estado, v. 5).
- MAIA, José Afonso Ferreira. *Demanda Contingente: Uma Abordagem para avaliar investimentos em bem públicos e quase públicos*. Feira de Santana: UEFS. 1997. (mimeo).
- MALTA, Clóvis; PRESTES, Cristina. A Commodity do Século XXI. *Revista Amanhã Economia & Negócios*. Ano XI, nº 115, 1997.
- MALTHUS, Thomas Robert (1798). *Ensaio sobre a População*. São Paulo: Nova Cultural. 1982b. (Coleção Os Economistas).
- MALTHUS, Thomas Robert (1798). *Princípios de Economia Política e Considerações sobre sua Aplicação Prática*. São Paulo: Nova Cultural. 1982a. (Coleção Os Economistas).
- MARTINAND, Claude *et. al.* *L’Experience Française du Financement Privé des Équipements Publics*. Paris (FR): Economica. 1993.

- MARTINS, Eliseu; ASSAF NETO, Alexandre. *Administração Financeira*. São Paulo: Atlas. 1998.
- MARTINS, Humberto Falcão. Burocracia e a Revolução Gerencial - a persistência da dicotomia entre política e administração. *Revista do Serviço Público*, ano 48, nº 1, 1997, pp. 43-79.
- MARTINS, Luciano. Crise de Poder, Governabilidade e Governança. In: VELLOSO, João Paulo dos e ALBUQUERQUE, Roberto Cavalcanti de (coords.). *Governabilidade e Reformas*. Rio de Janeiro: José Olympio. 1995, pp. 79-86.
- MARTINS, Luciano. *Estado Capitalista e Burocracia no Brasil Pós - 64*. Rio de Janeiro: Paz e Terra. 1985.
- MARX, Karl. ENGELS, Friedrich. *A Ideologia Alemã*. São Paulo: Martins Fontes. 1989.
- MARX, Karl. *O Capital*. São Paulo: Abril Cultural. 1983a. (Coleção Os Economistas). V.1.
- MARX, Karl. *O Capital*. São Paulo: Abril Cultural. 1983b. (Coleção Os Economistas). V.2.
- MARX, Karl. *Para uma Crítica da Economia Política do Capital: O rendimento e suas fontes*. São Paulo: Nova Cultural. 1996. (Coleção os Pensadores).
- McCRAW, Thomas (org.). *Alfred Chandler: Ensaio para uma Teoria Histórica da Grande Empresa*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas. 1998.
- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. (17ª ed). São Paulo: Malheiro Editores. 1990.
- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. (25ª ed). São Paulo: Malheiro Editores. 2000.
- MELLO, Marina. Privatização e Ajuste fiscal no Brasil. Rio de Janeiro: *Pesquisa e Planejamento Econômico* 24(3):445-518. 1994.
- MELO, Marcus André B. C. de. Neolocalismo e Hobbesianismo Municipal no Brasil. (s.d.). Trabalho sumário do tópico de um trabalho mais longo do mesmo autor: “Democracia, Neolocalismo e Mal-Estar Social: A geometria política da Nova República”, *Agenda de Políticas Públicas*, (4):7-15, IUPERJ, 1993.
- MELO, Marcus André B. C. de. O Padrão Brasileiro de Intervenção Pública no Saneamento Básico. *Revista da Administração Pública*. 23(1):84-102. 1989.
- MELO, Marcus André. A Política da Ação Regulatória: Responsabilização, credibilidade e delegação. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, 46(16):55-68. 2001.
- MELO, Marcus André. Política Regulatória: Uma revisão da literatura. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, nº 50, 2000, págs. 7-43.
- MENDES, Ana Gláucia. A Experiência do Planejamento Econômico no Brasil. IN: CINTRA, Octávio; HADDAD, Paulo Roberto. *Dilemas do Planejamento Urbano e Regional no Brasil*. Rio de Janeiro: ZAHAR. 1978, págs. 75-142.
- MENEZES, Ana Maria Ferreira; MENEZES, Eline Viana. O Processo de Descentralização e a Questão Municipal. Rio das Pedras (RJ): *Anais do 21º Encontro da ANPAD*. (15 p. CD-Rom). 1997.
- MENEZES, Ana Maria Ferreira; MENEZES, Eline Viana. Reforma do Estado e Modelos de Gestão Estatal: Uma análise dos anos 60 aos 90. Foz do Iguaçu (PR): *Anais do 22º Encontro da ANPAD*. (15 p. CD-Rom). 1998.

MENEZES, Eline Viana (coord.). **Relatório do Estudo de Percepção das Lideranças sobre o Programa PASS/BID da Cidade de Ipiaú (Ba)**. Salvador: Consórcio IHS-CONCREMAT - EMBASA/MPO/BID. 1999.

MENEZES, Eline Viana. Crisis and Restructuring of Brazil's Urban-Industrial Development Model. In: BREBBIA, C. FERRANTE, A. A.; RODRIGUEZ, M.; TERRA, B. **The Sustainable City: Urban regeneration and sustainability**. London: WIT Press - CEPUERJ. 2000, págs. 495-505.

MERTON, Robert King. Estrutura Burocrática e Personalidade. IN: CAMPOS, Edmundo. **Sociologia da Burocracia**. (4ª ed.) Rio de Janeiro, ZAHAR. 1978 (págs. 107-124)

MILL, Stuart John (1848). **Princípios de Economia Política: Com algumas de suas aplicações à filosofia social**. São Paulo: Nova Cultural. 1996a. (Coleção Os Economistas – vol. 1).

MILL, Stuart John (1848). **Princípios de Economia Política: Com algumas de suas aplicações à filosofia social**. São Paulo: Nova Cultural. 1996b. (Coleção Os Economistas – vol. 2).

MOITA, Cecília Menon *et. al.* **Metodologia de Avaliação Econômica e Financeira de Projetos: A Experiência do PMSS II**. Brasília: MPO/SEPURB/IPEA. 1998. (Série Modernização do Setor Saneamento, vol. 13).

MONSMA, Karl. Repensando a Escolha Racional e a Teoria da Agência: Fazendeiros de gado e capatazes no séc. XIX. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, 43(15):83-113. 2000.

MORAES, Luiz Roberto Santos. A Política de Saneamento Ambiental em Salvador e o Programa Bahia Azul. **Cadernos do Ceas**, nº 167, Salvador, 1997, págs. 11-27.

MOREIRA, Terezinha. A Hora e Vez do Saneamento. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, 5(10):189-216. 1998.

MOREIRA, Terezinha. O Processo de Privatização Mundial: Tendências recentes e perspectivas para o Brasil. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, 1(1):97-112, 1994.

MOREIRA, Terezinha. Saneamento Básico: Desafio e oportunidades. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, 6(4):157-171, 1996.

MOREIRA, Terezinha; CARNEIRO, Maria Christina. Fontainha. A Parceria Público-Privada na Infra-Estrutura Econômica. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, 1(2):27-46, 1994.

MOTTA, Ronaldo Seroa da. **Questões Regulatórias do Setor Saneamento no Brasil**. Rio de Janeiro: IPEA. 2004. (Notas Técnicas, nº 5).

MPO – Ministério de Planejamento e Orçamento. SEPURB – Secretaria de Planejamento Urbano. **Avaliação Econômica-Financeira do Prestador de Serviços de Saneamento: A Experiência do PMSS II**. Brasília: MPO/SEPURB/IPEA. 1998. (Série Modernização do Setor Saneamento, vol. 14).

MUSGRAVE, R. **Teoria das Finanças Públicas: Um estudo de economia governamental**. São Paulo: Atlas/MEC. 1973. vols. I e II.

NAJAR, Alberto Lopes; MELAMED, Clarice. Considerações para Análise da Política de Saneamento no ciclo do Planasa e a formulação de Novas Diretrizes. **Revista de Administração Municipal**, Rio de Janeiro, 37(194):62-76. 1990.

- NASSIF, Luís. O Modelo de Saneamento. *Revista Brasileira de Saneamento e Meio Ambiente – BIO*, nº 2003.
- NORTH, Douglas. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press. 1984.
- NORTH, Douglas. *Structure and Change in the Economic History*. New York – London: W. W. Norton & Company, Inc. 1981.
- NOVA CULTURAL. *Aristóteles*. São Paulo: Nova Cultural. 1996. (Coleção Os Pensadores).
- NUNES, Ricardo da Costa; NUNES, Selene Peres Peres. Privatização e Ajuste fiscal: A experiência brasileira. *Planejamento e Políticas Públicas*, nº 17. 1998.
- O’CONNOR James. *USA: A Crise do Estado Capitalista*. Rio de Janeiro: Paz e Terra. 1977.
- O’DONNELL, Guillermo. *Análise do Autoritarismo Burocrático*. Rio de Janeiro: Paz e Terra. 1990.
- OFFE, Claus, RONGE, Volker. “Teses Sobre a Fundamentação do Conceito de ‘Estado Capitalista’ e Sobre a Pesquisa Política de Orientação Materialista.” In: OFFE, Claus. *Problemas Estruturais do Estado Capitalista*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro. 1984.
- OLIVEIRA, Fabrício Augusto de. *Crise, Reforma e Desordem do Sistema Tributário Nacional*. Campinas (SP): Editora da Unicamp. 1995.
- OLIVEIRA, Francisco de. *Elegia para uma Re(li)gião*. (4ª ed). Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981.
- OLIVEIRA, Maria Lúcia. Federalismo Democrático: Tarefa para os anos 80. *Revista de Administração Municipal*, nº 161, 1984, pp. 22-30.
- OLIVEIRA, Newton; PINTO, Aluísio; OLIVEIRA, Nilce. *Da ideologia à Prática do Planejamento Urbano*. Salvador: Centro Editorial Didático da UFBA. 1992.
- OLSEN, Johan; MARCH, James. *Democratic Governance*. New York. The Free Press. 1995.
- OLSON, Mancur. *A Lógica da Ação Coletiva: Bens públicos e teoria dos grupos*. São Paulo: EDUSP. 1999.
- OLSON, Mancur. *The Rise and Decline of Nations: Economic Growth, Stagflation and Social Rigidities*. New Haven: Yale University Press. 1982.
- OSBORNE, David. Governo Descentralizado: Da hierarquia à participação e ao trabalho de equipe. IN: OSBORNE, David. *Reinventando o Governo*. Brasília: MH Comunicação. 1994, pp. 273-304. (Capítulo 9).
- OSBORNE, David; PLASTRICK, Peter. Repensando o Serviço Público. *Revista Reforma Gerencial*. Revista do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, nº 1. 1998, pp. 28-29.
- OSTROM, Elinor. *Governing the Commons: The evolution of institutions for collective action*. United Kingdom: Cambridge University Press. 1990.
- PARLATORE, Antonio Carlos. Privatização do Setor de Saneamento no Brasil. In: PINHEIRO, Armando C.; FUKASU, Kiichiro. *A Privatização no Brasil: O caso dos serviços de utilidade pública*. Rio de Janeiro: BNDES. 2000. Disponível em, <<http://www.bndes.gov.br/conhecimento/ocde/ocde08.pdf>>, acessado em 07.04.2002.
- PAUL, Gustavo. Estado de buscar recuro privado. *O Estado de São Paulo*, São Paulo, disponível em <<http://oestadoo.com.br>> acessado em, 27/04/1999.

- PAULA LEITE, Helio. *Introdução à Administração Financeira*. (2ª ed.). São Paulo: Atlas. 1994.
- PENHA, João. *Períodos Filosóficos* (4ª ed). São Paulo: Ática. 1998, págs. 47-71.
- PEREIRA, Dilma. Seli Pena; ABICALIL, Marcos Thadeu. Saneamento: Os Desafios do Setor e a Política Nacional de Saneamento In: REZENDE, Fernando; PAULA Tomás B. *Infra-Estrutura: Perspectivas de Reorganização - Saneamento*. Brasília: IPEA. 1999. (Parte 1)
- PEREIRA, Dilma. Seli Pena; BALTAR, Luiz Antonio de Andrade. Apresentação ao projeto de Modernização do Setor Saneamento In: BRASIL; MPO - Ministério do Planejamento e Orçamento; SPU - Secretaria de Planejamento Urbano; IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. *Proposta de Regulação da Prestação de Serviços de Saneamento*. Brasília (DF): MPO.SPU.IPEA.1995d. (Série Modernização do Setor Saneamento, v, 5).
- PEREIRA, Lia Alt; PEREIRA, Lia Valls. *O Setor Público Brasileiro 1890-1945*. Brasília (DF): IPEA. 2001. (Textos para Discussão no. 45).
- PEREZ, José Roberto Rus. Avaliação do Processo de Implementação: Algumas questões metodológicas. In: Elizabeth Melo Rico (org.). *Avaliação de Políticas Sociais: uma questão em debate*. São Paulo: Cortez. 1998, p.65-73.
- PETERS, B. Guy. Reorganizando o Governo em uma Era de Contenção e Compromisso. *Dados - Revista de Ciência Sociais*, 35(3):301-335. 1992.
- PICCININI, Maurício Serrão. A Infra-Estrutura nas Diferentes Esferas do Setor Público e a Participação da Iniciativa privada. *Revista do BNDES*, Rio de Janeiro, 3(6):72-114. 1996.
- PIMENTA, Carlos César. A Reforma do Estado no Brasil e os Projetos do Governo Federal. II. *Congresso Latino Americano do CLAD*. 1997.
- PIMENTA, Carlos César. Descentralização com Integração: A Gestão das Políticas Públicas em um Contexto Descentralizado – o Caso brasileiro. Madrid. *III Congresso Internacional do CLAD*. Conselho Latinoamericano para o Desenvolvimento – Sobre a Reforma do Estado e da Administração Pública, out/1998.
- PINHEIRO, Armando C. O Setor Privado na Infra-Estrutura Brasileira. Rio de Janeiro: *Revista do BNDES*, 3(5):87-104. 1996.
- PINHEIRO, Armando C. Os Fundos de Pensão e o Financiamento do Desenvolvimento: O Papel do BNDES. Rio de Janeiro: *Revista do BNDES*, 1(2):47-76, 1994.
- PINHEIRO, Armando C.; GIAMBIAGI, Fabio. As Empresas Estatais e o Programa de Privatização do Governo Collor. Rio de Janeiro. *Pesquisa e Planejamento Econômico* 22(2):241-288. 1992.
- PINHEIRO, Juliano Lima. *Mercado de Capitais: Fundamentos e técnicas*. São Paulo: Atlas. 2001.
- POULANTZAS, Nicos. *A Crise do Estado*. Lisboa, Moraes Editores. 1978.
- PRADO JÚNIOR, Caio. *História Econômica do Brasil*. (37ª ed.) São Paulo, Brasiliense. 1976.
- PRADO, Maurício. Concessão Pública: Um empreendimento público comercial. Rio de Janeiro, *Revista do BNDES*, 3(5):105-126, 1995.
- PRETECEILLE, Edmond. Políticas Urbanas, Equipamentos e Serviços Coletivos: Elementos para um balanço das pesquisas. *Espaço e Debates*, nº 18. 1986, págs. 5-18.

- PREVI. *Relatório Anual*. Rio de Janeiro: PREVI. 1998.
- PREZEWOSKI, Marxismo e a Escolha Racional. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 6(3):5-25. 1988.
- RABI, Nidia Inés Albesa de. Privatização de Serviços Públicos: Uma perspectiva estratégica. *Revista de Administração Municipal*, Rio de Janeiro, 43 (218): 6 - 17. 1996
- RAMOS, Arthur Budri. Holdings Públicas de Participações Estatais na Itália: O caso IRI. São Paulo: *Revista de Administração de Empresas*, 31(3):47:61. 1991.
- RAPPORT DE L'ATELIER APPROCHES ÉCONOMIQUES ET REGULATION: *La Régulation des Services Publics: Concilier équité et efficacité*. France: Expertise n° 14, Février. 1996. Disponível em, <<http://www.plan.gouv.fr/publications/N14.html>>, capturado em 26/01/1999.
- RAWLS, John. *Uma Teoria da Justiça*. 1ª ed. São Paulo: Martins Fontes. 1997.
- REIS, Elisa Pereira. Políticas Públicas na Transição democrática. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, 9(3):15-23. 1989.
- REIS, Fábio Wanderley. Governabilidade, Instituições e Partidos. *Revista Novos Estudos Cebrap*, São Paulo, n° 41, março, 1995, págs. 41.
- REIS, Heraldo da Costa. Fundos Especiais: Nova forma de gestão dos serviços públicos. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, 38(201):51-59. 1991.
- REIS, José Guilherme A dos; MAGNO, Roberto (coords). *Custo Brasil: O que foi feito, o que precisa ser feito*. Brasília: CNI-PEC. 1998. Disponível em <<http://www.cni.org.br>>, capturado em 26/04/1999.
- REZENDE, Fernando. *Descentralização e Desenvolvimento: Problemas atuais do financiamento das políticas públicas*. FUNDAP/IESP. 1995, pp. 1-20.
- REZENDE, Fernando. Federalismo Fiscal no Brasil. *Revista de Economia Política*, 15 (30):5-17. 1995.
- POSSAS, Mário; Luiz PONDÉ, Joao Luis. e FAGUNDES, Jorge. Regulação da concorrência nos setores de infra-estrutura no Brasil: elementos para um quadro conceitual. In: *Infra-estrutura: perspectivas de reorganização*. Rio de Janeiro: Ipea. 1997
- RESENDE, M. Regimes Regulatórios: Possibilidades e limites. *Pesquisa & Planejamento Econômico* 27(3):641-664. 1997
- REZENDE, Fernando. O Crescimento (Descontrolado) da Intervenção Governamental na Economia Brasileira. *Revista ABOP*. 1983, pp. 39-57.
- REZENDE, Sonaly Cristina; HELLER, Léo. *O Saneamento no Brasil: Políticas e interfaces*. Belo Horizonte (MG): UFMG. Escola de Engenharia da UFMG.2002.
- RIBEIRO, Carlos A. C. Crise Fiscal em Municípios: Uma discussão teórica acerca de suas causas, indicadores e instrumentos. *Planejamento e Políticas Públicas*, Brasília, (9): 73-99, 1993.
- RICARDO, David (1817). *Princípios de Economia Política e Tributação*. São Paulo: Abril Cultural. 1982. (Coleção Os Economistas).
- RICO, Elizabeth M. (org.). *Avaliação de Políticas Sociais: uma questão em debate*. São Paulo: Cortez, 1998.

- RIGOLON, Francis J. Zagari. Regulação da Infra-Estrutura: A experiência recente no Brasil. *Revista do BNDES*, Rio de Janeiro, 4(7):123-150.1997.
- RIGOLON, Francis J. Zagari; PICCININI, Maurício Serrão. *O Investimento em Infra-Estrutura e a Retomada do Crescimento Econômico Sustentado*. Rio de Janeiro: BNDES. 1997. (Textos para Discussão nº 63).
- RODRIGUES, A. P., SÁ e FARIA, V. C. A Experiência Regulatória no Brasil: Caso da ANEEL e da ANP. *Anais do I Congresso Brasileiro de Regulação de Serviços Públicos Concedidos*. Salvador, julho de 2000. CD-ROOM.
- RODRIGUES, Hila. “Mercado Rejeita Proposta”. *Estado de Minas*, 16 de abril de 1999. Disponível em, <<http://www.estaminas.com.br/cadernos/estadual/041709.htm#link>>, capturado em 16/04/99.
- ROSS, Stephen A.; WESTERFIELD, Randolph W.; JORDAN, Bradford D. *Princípios de Administração Financeira*. (2ª ed). São Paulo: Atlas. 2002.
- RUTGERS, Mark. R. Can the Study of Public Administration Do without a Concept of State? – Reflections on the work of Lorenz Von Stein. *Administration & Society*, 26(3): 395-412. 1994.
- RUTGERS, Mark. R. Beyond Woodrow Wilson: The identity of the study of public administration in historical perspective. *Administration & Society*, 29(3): 276-301. 1997.
- RUA, Maria das Graças. *Análise de Políticas Públicas: Conceitos básicos*. (mimeo). [s.d.].
- RUSSEAU, Jean Jacques *O Contrato Social*. São Paulo: Nova Cultural. 1996. (Coleção Os Pensadores).
- SAMUELSON, Paul Anthony. *Economia*. São Paulo: Abril Cultural. 1983. (Coleção Os Economistas).
- SAMUELSON, Paul Anthony; NORDHAUS, W. *Economia*. Lisboa (PT): McGraw Hill. 1988.
- SANTOS FILHO, Milton. As Relações Fiscais e Financeiras entre Municípios, Estados e a União no Brasil Atual. In: SANTOS FILHO, Milton (org.). *Finanças Locais e Regionais*. São Paulo: Hucitec. 1996.
- SANTOS, Reginaldo Souza; RIBEIRO, Elizabeth Matos. A Administração Política Brasileira. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, 4(27):102-135.1993.
- SAY, Jean Baptiste (1803). *Tratado de Economia*. São Paulo: Abril Cultural. 1983. (Coleção Os Economistas).
- SCHUMPETER, Joseph Alois. *Teoria do Desenvolvimento Econômico: Uma investigação sobre lucros, capital, crédito, juro e o ciclo econômico*. São Paulo: Abril Cultural. 1982. (Coleção Os Economistas).
- SCHWARTZ, Herman A. Public Choice Theory and Public Choices: Bureaucrats and State Reorganization in Australia, Denmark, New Zealand, and Sweden in 1980s. *Administration e Society*, 26(1):48-77. 1994.
- SCHWARTZMAN, Simon. *As Bases do Autoritarismo Brasileiro*. (3ª ed.). Rio de Janeiro: Campus. 1988.
- SERIGNOLLI, Pedro Paulo Grizzo. *Legislação de Uso da Água*. O Estado de São Paulo. Caderno 2. 12.07.2000.

- SERRA, Geraldo. *Urbanização e Centralismo Autoritário*. São Paulo: Nobel/Edusp. 1991.
- SERRA, José. *Orçamento no Brasil: As raízes da crise*. São Paulo: Atual. 1994.
- SHEPSELE, Kenneth; BONCHEK, Mark S. *Analyzing Politics: Rationality, Behavior and Institutions*. New York (EUA); London (UK): W.W. Norton & Compan. 1982.
- SIMOSEN, Mario Henrique; CISNE, Rubens Penha. *Macroeconomia*. São Paulo: Atlas. 1995.
- SINGER, Paul (1982). Prefácio a David Ricardo. IN: RICARDO, David. *Princípios de Economia Política e Tributação*. São Paulo: Abril Cultural. 1982. (Coleção Os Economistas).
- SMITH, Adam (1776). *A Riqueza das nações: Investigação sobre sua natureza e suas causas*. São Paulo: Nova Cultural. 1996a. (Coleção Os Economistas. V. I).
- SMITH, Adam (1776). *A Riqueza das nações: Investigação sobre sua natureza e suas causas*. São Paulo: Nova Cultural. 1996b. (Coleção Os Economistas. V. II).
- SPINOZA, Baruch de. *Ética: Demonstrada à maneira dos geômetras*. São Paulo: Martin Claret. 2002.
- SOUSA, Raimundo Alves; MOREIRA, Terezinha. Reflexões sobre a Concessão de Serviços Públicos. Rio de Janeiro: *Revista do BNDES*, 2(4):39-54. 1995.
- SOUSA, Washington Peluso Albino de. *Primeiras Linhas de Direito Econômico*. São Paulo: LTR. 1999.
- SOUZA E SILVA, Carlos Eduardo de. Autonomia de Gestão e Concorrência: Em busca de novas formas de gestão do setor público em um contexto pós-fordista. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, 28(3):211-228, 1994.
- SOUZA, Amaury. *Sociologia Política*. Rio de Janeiro, ZAHAR. 1966.
- STEPAN, Alfred. *Estado Corporativismo e Autoritarismo*. Rio de Janeiro: Paz e Terra. 1980. págs. 27-99.
- TABB, William K. As cidades Mundiais e a Problemática Urbana: os casos de Nova York e Tóquio. In: PRETEICELLE, Edmond; VALLADARES, Lícia (coord.). *Reestruturação Urbana: Tendências e desafios*. Rio de Janeiro: Nobel/Iuperj. 1990, pp. 192-219.
- TANZI, Vito. Política Fiscal e Reestruturação Econômica na América Latina. *Revista Brasileira de Economia*, FGV, Rio de Janeiro, 44 (3):337-336. 1990.
- TAPINOS, George, Photios (1971). Prefácio a Jean Baptiste Say. IN: SAY, Jean Baptiste. *Tratado de Economia*. São Paulo: Abril Cultural. 1983. (Coleção Os Economistas).
- TAVARES, Maria da Conceição. Ajuste e Reestruturação nos Países Centrais: A modernização conservadora. Campinas (SP): *Revista Economia e Sociedade*, (1):21-57, 1992.
- TAVARES, Maria da Conceição; FIORI, José Luís. *Desajuste Global e Modernização Conservadora*. Rio de Janeiro: Paz e Terra. 1996. (Cap. I).
- TAVARES, Maria da Conceição; FIORI, José Luís. *Poder e Dinheiro: Uma economia política da globalização*. Petrópolis (RJ): Vozes, 1997.
- TAVARES, Vitor Emanuel; LANA, Antônio Eduardo *A Abordagem Custo-Benefício e a Gestão dos Recursos Hídricos*. 1998. (mimeo).
- TIGRE, Paulo Bastos. Inovações e Teorias da Firma em Três Paradigmas. *Revista de Economia Contemporânea*, (3):67-111). 1998.

- TOBAR, Frederico. O Conceito de Descentralização: usos e abusos. *Planejamento e Políticas Públicas*, Brasília, (5):31-51, jun de 1991.
- TUROLLA, Frederico A. *Política de Saneamento Básico: Avanços recentes e opções futuras de Políticas Públicas*. Brasília (DF): IPEA. 2002.
- VIANA, Ana Luiza. Abordagens Metodológicas em Políticas Públicas. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, 30(2): 5-43. 1996.
- VILLARREAL, Renê. *A Contra-Revolução Monetarista: teoria, política econômica e ideologia do neoliberalismo*. Rio de Janeiro: Record. 1984
- VILLARREAL, Renê. Economia Mista e Jurisdição do Estado: Para uma teoria da Intervenção do Estado na Economia. *Revista de Economia Política*, 4 (4): 62-88.1984.
- WALD, Arnold; MORAES, Luiza Rangel de; WALD, Alexandre de M. *O Direito de Parceria e a Lei de Concessões*. 2^a. ed. São Paulo: Saraiva. 2004.
- WEAVER, K. R.; ROCKMAN, B. A. (eds). *Do Institution Matter? Government Capabilities in the United States and Abroad*. Washington, D.C. The Brookings Institution. 1993.
- WEFFORT, Francisco C. (org.). *Os Clássicos da Política: Burke, Kant, Hegel, Tocqueville, Stuart Mill, Marx*. 11^a ed. São Paulo: Ática. 1999. Série Fundamentos, n° 62. v.2.
- WEFFORT, Francisco C. (org.). *Os Clássicos da Política: Maquiavel, Hobbes, Locke, Montesquieu, Rousseau, “o Federalista”*. 11^a ed. São Paulo: Ática. 1999. Série Fundamentos, n° 62. v.1.
- WIEACKER, Franz. *História do Direito Privado Moderno*. 2^a. ed. Lisboa (PT): Fundação Calouste Gulbenkian. 1980.
- WILLIAMSON, O. *The Economics Institutions of Capitalism*. London: Free Press. 1985.
- WRIGHT, Erick Olin. *Classe, Crise e Estado*. Rio de Janeiro: Zahar. 1981. Cap. 4, págs. 161-197.